



Financé par
l'Union européenne

Le financement du développement urbain durable

ETUDE DE CAS 3

Renforcer les finances municipales : l'expérience de Dakar





Financé par
l'Union européenne

À propos de la présente initiative

Le soutien à la dimension urbaine de la coopération du développement: *Renforcer la situation financière des villes des pays en développement pour parvenir à un développement urbain durable*

La présente initiative répond à une demande du Parlement Européen. Elle est mise en œuvre par la Commission Européenne et ONU-Habitat, avec le soutien de l'*International Growth Centre*. Ces partenaires recensent les mesures propres à mobiliser le financement du développement urbain à tous les échelons des pouvoirs publics. Cela s'est fait à travers des études de cas menées à Dakar (Sénégal), Hargeisa (Somaliland, Somalie), Kampala (Ouganda), Kisumu (Kenya) et Mzuzu (Malawi), des entretiens avec des experts et des praticiens ainsi que la littérature empirique. L'initiative s'appuie sur un Groupe Consultatif, présidé par sir Paul Collier, professeur à l'Université d'Oxford, qui regroupe des représentants de la Banque Européenne d'Investissement, de la Banque Africaine de Développement, du *Capital Development Fund* de l'ONU, de la Commission Économique pour l'Afrique de l'ONU, ainsi que de Cités et Collectivités Locales Unies.

Renforcer les finances municipales : l'expérience de Dakar

Auteurs: Victoria Delbridge, Khady Dia Sarr, Oliver Harman, avec Astrid Haas et Tony Venables

Table des matières

Résumé.....	4
Principaux messages:.....	5
L'urbanisation : tendances, problèmes et besoins financiers	6
Les finances municipales et la structure de la gouvernance urbaine	7
Structures et mission de la gouvernance urbaine	7
Finances municipales : un aperçu	8
Les réformes entreprises pour renforcer la situation financière de la Ville	12
Renforcement de la capacité de gestion financière et d'investissement	12
Réaliser le potentiel d'investissement pour améliorer les infrastructures	14
Captage des valeurs foncières et du capital improductif.....	19
Améliorer l'environnement réglementaire pour l'accès à la finance	22
Leçons, facteurs de succès et priorités pour une future réforme	25
Leçons et facteurs de succès	25
Priorités pour la réforme aujourd'hui et demain	26
Bibliographie.....	28

Remerciements

La présente étude de cas fait partie de la série intitulée "Comment renforcer les finances municipales".

La matière de la présente étude de cas s'appuie sur des entretiens et des recherches en ligne conduits entre mai 2019 et mars 2020. Pour leurs contributions, nous remercions les fonctionnaires de la Municipalité de Dakar; le *Capital Development Fund* des Nations Unies (UNCDF); la Délégation au Sénégal de la Commission européenne; la Direction Générale des Impôts et Domaines (DGID) du Sénégal, Bureau de recouvrement local; le J-PAL (Abdul Latif Jamel Poverty Action Lab); l'Agence américaine du développement international (USAID) et son programme de financement de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène (WASH-FIN); l'Université de Californie à Berkeley; le Conseil exécutif du transport urbain à Dakar (CETUD); le Maire de Dieuppeul-Derkle; City Resilience; et la Banque africaine de développement (BAfD).

Résumé

Dakar est l'une des rares villes africaines qui se soit trouvée tout près de lancer un emprunt obligataire municipal sur le marché des capitaux. Initialement prévue pour 2014 et d'un montant de US\$40 millions, l'opération était destinée à financer un nouveau marché couvert pour abriter les petits vendeurs ambulants. Le marché aurait regroupé plus de 4 000 d'entre eux, l'objectif étant de les faire passer de la voie publique à une enceinte centrale et sûre où vendre leur marchandise avec accès direct aux agences bancaires et autres services du marché. Les partenaires du développement, dont la Fondation Bill et Melinda Gates, la Banque mondiale (service de conseil pour les infrastructures en partenariat public-privé (PPIAF)), Cities Alliance et USAID, ont joué un rôle crucial pour assurer la viabilité de l'emprunt, qu'il s'agisse des frais nécessaires pour établir et faire reconnaître la solvabilité interne, ou de l'expertise et des garanties propres à réduire le risque.

Bien que le lancement de l'emprunt ait été empêché au dernier moment par décret du pouvoir central, le processus préparatoire a très sensiblement amé-

lioré les capacités de gestion financière et la solvabilité de la Ville. En ce sens, Dakar ressent encore les bienfaits de cette aventure, ayant réussi à obtenir un certain nombre de crédits commerciaux et de prêts à des conditions préférentielles. Le processus a aussi approfondi les rapports de la municipalité avec les résidents – vu la faible valeur nominale des titres obligataires, les vendeurs ambulants étaient très nombreux à souscrire.

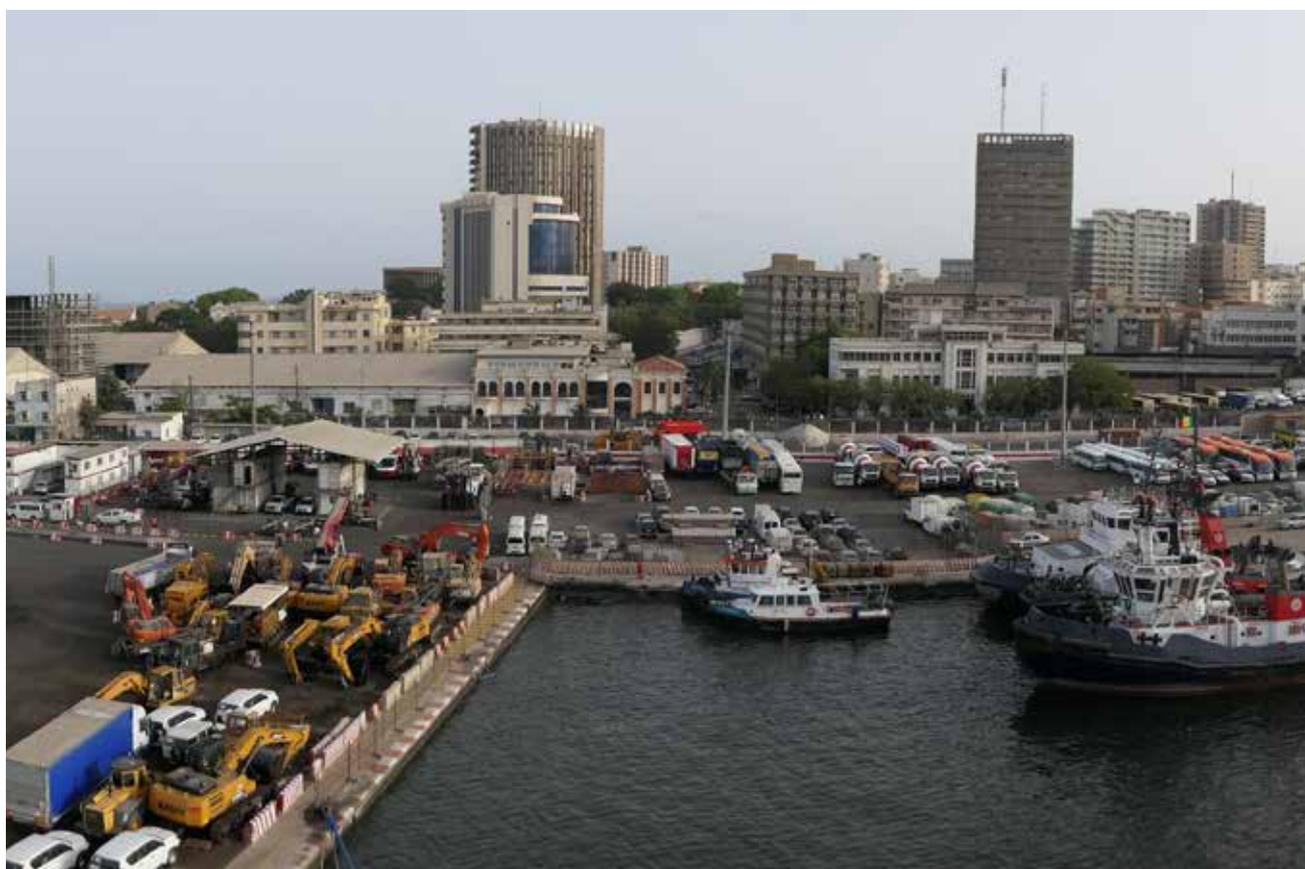
Le recours à un emprunt obligataire s'expliquait en partie par le manque de maîtrise de la Ville sur ses propres finances. La loi rectificative de décentralisation la plus récente, l'*Acte III de la Décentralisation* (2013), a beau avoir délégué de nombreuses responsabilités à l'échelon local, les ressources financières nécessaires à l'exercice de ces nouvelles fonctions n'ont pas suivi. Au Sénégal, en fait, l'intégralité des revenus et des dépenses des collectivités locales passe par le pouvoir central, ne laissant guère de place ni d'incitations à la réforme des finances. En dépit de quoi, et de manière surprenante, la loi donne aux collectivités locales une certaine autonomie en

matière d'endettement. De sorte que lorsque M. Sall a pris ses fonctions de maire de Dakar sur un grand projet de changement, la seule possibilité qui s'offrait et dont la Ville eût le contrôle n'était autre que l'endettement. Cette indépendance consacrée en droit explique aussi pourquoi le décret empêchant l'émission a été si vivement contesté.

La situation de la Ville de Dakar montre bien l'importance que revêt le contexte politique pour la conduite de toute réforme innovante, ainsi que la nécessité qui s'impose au pouvoir central de comprendre que la réussite des villes est de son intérêt bien compris. Tel est tout particulièrement le cas à Dakar, puisque ses finances sont administrées par le pouvoir central. Or il se trouve que celui-ci commence maintenant à se soucier de l'amélioration des finances des collectivités locales ; *cela concerne* avant tout la taxation foncière et immobilière, mais aussi une meilleure coordination entre les différentes parties prenantes à travers un service ministériel spécifique et les Commissions de fiscalité locale décrites ci-dessous.

Principaux messages:

- La décentralisation des responsabilités, si elle doit être effective, doit s'accompagner de celle des ressources financières et dans les mêmes proportions.
- Une autorité robuste et une main d'œuvre capable et dotée des pouvoirs nécessaires sont essentielles à toute réforme.
- Les partenaires du développement peuvent jouer un rôle crucial en atténuant le risque attaché aux titres obligataires municipaux et en assurant des conditions viables tant pour l'investisseur que pour la ville qui les émet.
- Lorsque l'on envisage un emprunt obligataire municipal, il est important de s'assurer que la valeur nominale des titres est assez faible pour que les citoyens puissent en acheter, ce qui a pour effet de renforcer le contrat social.
- La conception de projets susceptibles d'attirer des concours bancaires ou financiers externes doit être élargie, puisqu'il convient d'équilibrer les aspects "pro-pauvres" et "pro-rendement" des investissements, avec en plus les avantages associés aux biens publics.
- Même sans emprunt obligataire, les réformes de la gestion financière qui visent à renforcer la solvabilité peuvent créer des occasions supplémentaires de contracter des crédits préférentiels et commerciaux.



Vue panoramique de la ville depuis le port, Dakar, Sénégal © Shutterstock

L'urbanisation : tendances, problèmes et besoins financiers

Dakar, capitale du Sénégal, est l'un des principaux ports de la côte ouest-africaine. Le taux de croissance économique du pays a été soutenu, à plus de 6 pour cent, depuis 2014, et les projections pour l'avenir sont positives, notamment du fait du début de la production pétrolière et gazière prévu en 2022.¹ Toutefois, les indicateurs du développement restent relativement faibles à Dakar par comparaison avec d'autres villes d'Afrique sub-Saharienne. L'indice de développement humain (IDH) du Sénégal est de 0,505, plaçant le pays à la 164^e place (sur 189), avec un PIB par tête de l'ordre de US\$1 500.² Ces chiffres sont comparables aux moyennes sub-sahariennes de 0.537 et environ US\$1 600 respectivement. Le ratio de la dette par rapport au PIB est de l'ordre de 65 pour cent, du fait notamment d'un emprunt obligatoire international de quelque US\$2,2 milliards en 2018.³

Avec plus de 45 pour cent de sa population vivant en ville, le Sénégal est plus fortement urbanisé que ses voisins du Sud du Sahara.⁴ Les projections tablent sur une montée à 60 pour cent d'ici 2050, dont plus d'un quart résidant à Dakar.⁵ La capitale compte aujourd'hui quelque 1,15 million d'habitants, et plus du double dans la zone métropolitaine. La ville se targue d'être l'une des rares à avoir tiré de la pauvreté ses nouveaux habitants grâce à sa seule croissance économique. Dakar contribue à elle seule plus de 55 pour cent du PIB national, étant le siège de plus de 80 pour cent des sociétés immatriculées et pourvoyant 52 pour cent de l'emploi.⁶ Hormis Dakar, l'urba-

nisation du pays n'a pas toujours été positive, bien d'autres villes s'avérant incapables de fournir équipements ou services urbains.⁷ Par exemple, seuls 37 pour cent des ménages urbains disposent d'un assainissement de base, et moins de 20 pour cent des villes ont des plans d'urbanisme, pour la plupart dépassés ou non appliqués.⁸

Depuis l'indépendance en 1960, le Sénégal n'a cessé de déléguer aux collectivités locales les pouvoirs leur permettant d'améliorer les conditions de vie de leur population. Le développement le plus récent en ce sens, qui en 2013 a pris la forme de l'*Acte III de la Décentralisation* (détaillé ci-dessous), a donné une impulsion encore plus prononcée à la redéfinition du rôle important des collectivités locales dans le pays. La loi a fait passer le nombre de municipalités de 172 à 557 et leur a délégué de nouvelles responsabilités afin de renforcer leurs liens avec le citoyen et d'égaliser la distribution des ressources. Cette autonomisation, doublée par le "Plan Sénégal Émergent 2014-2035" du président, vise à donner les moyens et les orientations voulus pour la transformation structurelle de l'économie du pays sous la forme de "pôles urbains" plus productifs. À cet effet, l'un des objectifs consiste à renforcer la mobilisation des ressources fiscales, avec pour grande ambition de faire passer le ratio des prélèvements au PIB de 15 pour cent à 20 pour cent d'ici 2023.⁹

La ville de Dakar est contrainte, de par la géographie, à une étroite péninsule sur l'océan Atlantique. Il est donc

impossible de repousser ses limites pour accueillir un exode rural rapide, d'où de forts degrés d'encombrement, de surpeuplement et de hausse des prix de l'immobilier. Ces contraintes ont suscité une impulsion novatrice avec la construction de la ville futuriste de Diamniadio, qui vise à réduire la pression sur la capitale et à stimuler la croissance économique. Située à 40 km de Dakar, à mi-chemin de l'aéroport international Blaise Diagne, la ville nouvelle doit être achevée d'ici à 2035 pour un coût de plus de US\$2 milliards (financés surtout, en principe, par des Partenariats Public-Privé (PPP)). L'objectif est d'en faire un pôle urbain moderne avec des logements pour les classes supérieures et moyennes, avec université et zone industrielle.¹⁰ Le progrès a été lent. Certains voient dans ce projet le seul remède aux difficultés de la capitale, avec en plus un gros potentiel de création de richesses. D'autres, toutefois, redoutent que le projet piège le pays dans un endettement ingérable pendant les prochaines années, et lui reprochent d'avoir été conçu sans grand souci pour sa future population.

Les finances municipales et la structure de la gouvernance urbaine

Structures et mission de la gouvernance urbaine

Le Sénégal est un pays centralisé: l'État y est régi comme une seule entité où le gouvernement central est souverain en dernier ressort, mais avec un cadre de gouvernance à divers niveaux. Aux niveaux intermédiaires et inférieur on trouve 14 régions et 45 départements, ainsi que 557 communes, ou "communes de ville". Régions et départements ont beau n'être que des délimitations administratives sans pouvoir politique, les autorités communales sont élues démocratiquement tous les cinq ans. La Figure 1 montre les quatre départements de la région de Dakar, soit

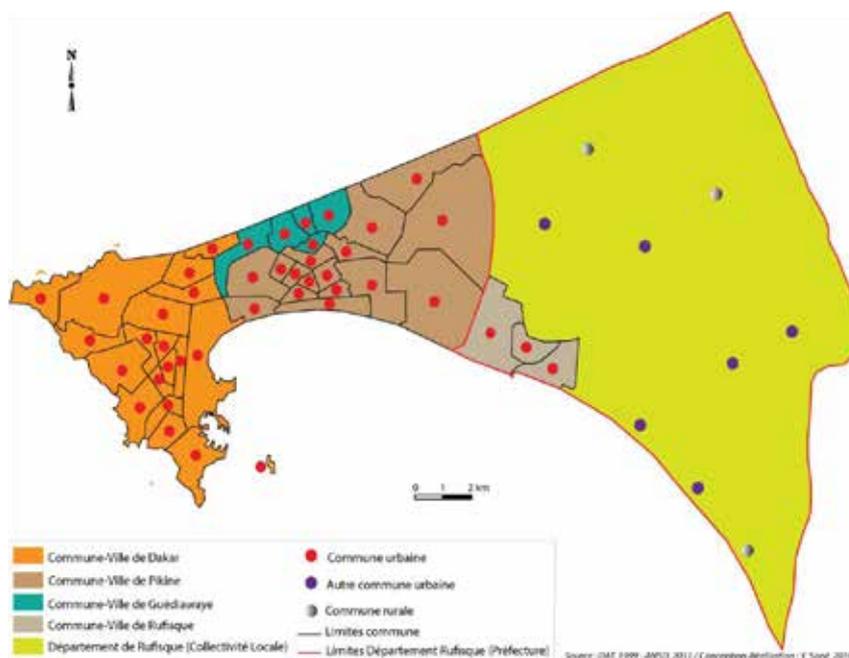
Guédiawaye, Dakar, Pikine, et Rufisque, ainsi que leurs communes associées.

La Ville de Dakar est à la fois un département et une commune – donc à la fois un rassemblement de population et sa propre entité administrative en droit, sans hiérarchie entre les deux fonctions. Le département de Dakar est divisé en quatre arrondissements – Almadies, Grand Dakar, Parcelles Assainies et Plateau/Gorée (centre-ville), qui en 1996 ont été subdivisés en 19 "communes d'arrondissement". La commune-ville de Dakar a un rôle de coordination de toutes les activités, mais chaque commune est dotée d'un conseil élu et dispose, depuis l'Acte III

de 2013, d'un degré encore plus poussé d'autonomie. Le préfet du département et le sous-préfet de chaque arrondissement, délégués par le pouvoir central, exercent leur contrôle sur les communes pour les maintenir alignées dans le cadre de l'État.

Le Code général du gouvernement local de 2013 s'appuie sur la loi de décentralisation de 1996 et le Code du gouvernement local pour définir les compétences à l'échelon municipal.¹¹ Celles-ci comprennent des services administratifs tels que le registre d'état civil, la police, l'aménagement et la voirie urbains, les espaces verts et jardins publics, le tourisme, la construction et la rénovation des logements et des facilités publiques, l'éclairage public, l'instruction et les soins de santé primaires, les sports, les bibliothèques ainsi que la protection sociale des enfants et de la jeunesse. Le département détient les mêmes compétences mais la fonction spécifique de chaque service concerné est différente et dépend du périmètre qu'elle dessert. Par exemple, le département peut s'occuper de l'enseignement secondaire, alors que la commune privilégie plutôt le primaire. Toutefois, le département va assister la commune au cas où elle ne disposerait pas des capacités voulues. La décentralisation des compétences se calcule à partir du coefficient d'équité territoriale pondéré par la démographie (20 pour cent), l'emplacement rural ou urbain (40 pour cent), et la pauvreté (40 pour cent). En pratique, il en est résulté un manque généralisé de clarté entre villes et départements, ainsi qu'une

Figure 1: Les communes et départements de la région de Dakar



fragmentation entre un nombre encore plus élevé de collectivités locales dans l'aire régionale de Dakar.

Le Code Général impose aussi que les ressources nécessaires à l'exercice de ces responsabilités soient être mises à disposition, et qu'un cadre consultatif des populations locales soit mis en place pour la gouvernance participative des projets. Malheureusement, en réalité et comme il se produit dans bon nombre de villes, la décentralisation des financements n'a pas suivi celles des responsabilités fonctionnelles. Les réformes récentes cherchent à y porter remède au moyen d'une unité administrative nationale spéciale qui a pour mandat d'augmenter les recettes fiscales locales et de collaborer avec la population pour renforcer le contrat social. La section consacrée ci-dessous à l'amélioration du cadre réglementaire pour l'accès au financement se penche en détail sur l'état actuel des avancées en matière de décentralisation.

Finances municipales : un aperçu

Le problème majeur de Dakar en matière de finances tient à la complexité et la confusion autour de la décentralisation fiscale suite à la réaffectation des services en vertu de l'Acte III. Les rentrées financières de Dakar ont augmenté durablement, de CFA40 milliards (US\$68 millions) en 2010 à CFA60 milliards (US\$102 millions) en 2014.¹² Toutefois, en 2015, suite à l'entrée en vigueur de l'Acte III, la situation financière de la Ville s'est contractée de CFA13 milliards (US\$22 millions). La raison en est que la multiplication du nombre de communes entraînait à la fois des coûts de fonctionnement plus élevés, et une répartition des recettes locales entre un plus grand nombre de

bénéficiaires. Les rentrées budgétées ne sont revenues à leur montant de 2014 (CFA 67milliards, soit US\$111 millions) que lors de l'exercice fiscal 2020.

Avec la centralisation du pouvoir au Sénégal, c'est l'État qui a la haute main sur la totalité des finances publiques. Le problème crucial qui en découle est que c'est lui qui collecte, administre et dépense la totalité de la masse fiscale au nom des collectivités locales. Même dans les rares cas où le recouvrement est local (ainsi, les redevances de marché), la municipalité remet les fonds à la Direction nationale du Trésor. Les collectivités locales ne peuvent avoir de compte en banque que si un organisme du gouvernement central en est cosignataire. La Direction Générale des Impôts et Domaines (DGID), au Ministère des Finances, est responsable de cette gestion financière.

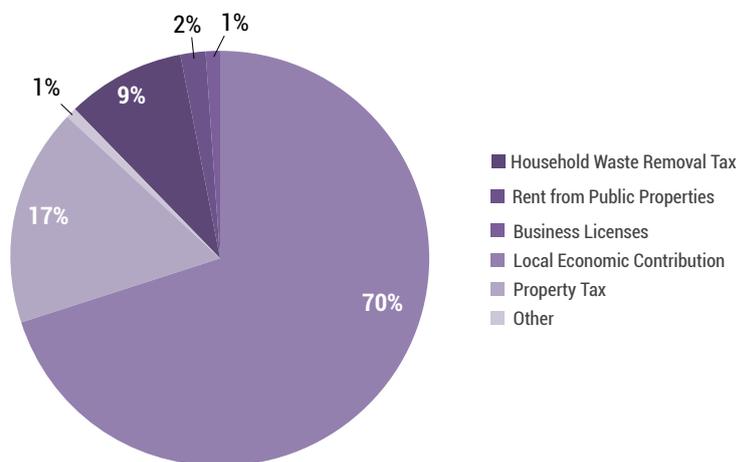
Il est néanmoins important de noter qu'en ce qui concerne les recettes locales recouvrées par chaque commune, elles sont conservées par l'État en leur nom. Au début de l'exercice fiscal, il est prévu que le gouvernement central fournisse une avance représentant au minimum 25 pour cent du budget proposé par la ville. Cela permet à la municipalité de fonctionner et de commencer à fournir des services tandis que la DGID collecte les recettes fiscales. Le reste est transféré sous forme de "réels" ajustés une fois collectés; toutefois, cela se fait de manière peu systématique, et certaines parties prenantes notent que l'État donne souvent la priorité à la gestion de sa propre trésorerie sur les besoins des collectivités locales.

Le problème de ce système décentralisé est le manque d'autonomie de la Ville. Elle a beau être habilitée à préparer son budget et à concevoir

les projets à exécuter pendant son mandat, elle n'a aucune maîtrise des ressources qu'elle peut lever pour y pourvoir. Cela revient, de la part du pouvoir central, à s'arroger le pouvoir décentralisé. Deux représentants du pouvoir central, le préfet et le percepteur, ont, eux aussi, leur mot à dire sur le processus : l'un, chargé d'approuver le budget et les activités financières ; l'autre agissant comme le contrôleur comptable de la Ville.

La collecte par l'État de toute les ressources financières crée aussi des contre-incitations autour des paiements, du recouvrement et de la distribution. Par exemple, il n'y a rien pour inciter le pouvoir central à investir dans l'amélioration du recouvrement, puisque ce n'est pas lui qui va en bénéficier directement. En outre, ce schéma ne permet guère au contribuable de tenir les pouvoirs publics comptables de leurs propres actes, puisque celui qui recouvre l'impôt n'est pas celui qui fournit les services, et comme les deux sont étroitement liés l'un et l'autre, il est difficile de déceler lequel est défaillant.

Les recettes d'origine locale comprennent les taxes immobilières, la Contribution économique locale (CEL), la taxe sur la collecte des ordures ménagères, les licences commerciales, les loyers sur le domaine public, les taxes sur la publicité et les carburants, et les redevances relatives à l'eau, l'électricité, les transports, les services funéraires et les télécommunications. L'autorité à percevoir chaque taxe dépend du périmètre qui lui est assigné : le district de Dakar, par exemple, perçoit la CEL et la taxe immobilière, alors que les communes perçoivent les redevances de marché et de collecte des déchets. Comme déjà mentionné, le produit est immédiatement placé sous la garde du pouvoir central.

Figure 2: Ressources de fonctionnement de la Ville de Dakar, budget 2020

Source: Budget 2020 de la Commune de Dakar

Le total des ressources de fonctionnement de Dakar inscrit au budget 2020 se monte à CFA42 milliards (US\$70 millions), dont CFA10 milliards (US\$17 millions) reportés au titre de surplus de l'exercice précédent. La CEL, prélevée sur les entreprises, est la principale contribution aux ressources de fonctionnement de Dakar, représentant 70 pour cent, soit CFA23 milliards (US\$38 millions) des ressources collectées dans le budget 2020. La CEL se calcule sur la base de la valeur locative annuelle des locaux commerciaux et de la taxe à la valeur ajoutée (TVA) de l'année précédente. Cette contribution n'est levée que depuis la mise en œuvre de l'Acte III, en remplacement de la patente, et vise à assurer que les prélèvements sur l'activité économique reflètent davantage leur situation géographique. Le passage de la patente à la CEL aura, en fin de compte, réduit les recettes fiscales de Dakar. La Figure 2 ci-dessous montre la répartition des recettes ordinaires de Dakar figurant au budget 2020.

Les taxes foncières et immobilières, qui ne concourent au budget total qu'à

hauteur de 17 pour cent, sont une des sources le plus prometteuses pour toute augmentation éventuelle des recettes fiscales. Les taux actuels de recouvrement sont très inférieurs au potentiel, de l'ordre de 20 pour cent de ce que l'on serait en droit d'attendre avec une robuste réforme de l'administration.¹³

Dakar bénéficie d'environ 80 pour cent de toutes les recettes fiscales locales (ce qui s'explique largement par le fait que la ville concentre 68 pour cent de l'activité économique nationale). Toutefois, les ressources ainsi allouées restent très notablement inférieures au potentiel des rentrées fiscales. Comme mentionné plus haut, cela s'explique surtout par l'absence d'incitations, de la part du pouvoir central, à renforcer la discipline fiscale et les taux de recouvrement. En outre, il arrive souvent que le pouvoir central fournisse les rôles fiscaux en retard, au milieu de l'exercice fiscal, et il est connu pour accorder des exceptions à de tierces parties sans consulter les collectivités locales. Ainsi, à la date de juillet 2019, la municipalité de Dakar

n'avait pas encore reçu les fonds dus en janvier.

En sus de ces rentrées fiscales locales détenues par lui, **le pouvoir central contribue** aux budgets locaux à travers deux principaux canaux : le Fonds de dotation de la décentralisation (FDD) et le Fonds d'équipement des collectivités locales (FECL) qui transfère 5,5 pour cent de la TVA.¹⁴ Au budget 2020, le FDD contribue CFA165 millions (US\$270 000) et le FECL CFA850 millions (US\$1,42 million). En outre, le pouvoir central alloue des ressources pour l'exécution de missions telles que l'instruction et la santé au titre du Budget consolidé d'investissement (BCI). Les collectivités locales reçoivent aussi des remboursements de la taxe annuelle sur les véhicules, de la taxe sur les produits pétroliers (50 pour cent) et des mutations foncières-immobilières (50 pour cent de la plus-value).

Les contributions du pouvoir central sont allouées selon des clefs de répartition bien définies, en favorisant les collectivités moins riches pour mieux égaliser les ressources, vu la prédominance économique de Dakar. Il en résulte que pour Dakar, ces contributions du pouvoir central dans leur ensemble ne représentent qu'une proportion minuscule du budget – beaucoup moins qu'un pour cent. Le pouvoir central apporte aussi son appui à travers le Programme National de Développement Local (PNDL) et l'Agence de Développement Municipal (ADM). Tous les deux sont placés sous l'égide du Ministère des Collectivités territoriales, du développement et de l'aménagement des territoires, et ont été mis en place pour soutenir les plus petites des communes.

L'ADM, en particulier, permet au pouvoir central de coordonner la levée

de fonds auprès de divers donateurs et de les allouer à certaines communes désignées. Le pouvoir central administre en leur nom le processus d'investissement, évitant aux communes d'avoir à négocier avec des partenaires privés, particulièrement celles qui n'ont ni les capacités ni les structures voulues pour solliciter les marchés internationaux. Toutefois, cela les prive d'une partie de leur autonomie puisque c'est le pouvoir central qui prend les décisions et les projets sont simplement "placés" dans la commune désignée. Dans l'idéal, les communes devraient avoir leur rôle à jouer afin de développer leurs propres capacités techniques dans la gestion et l'entretien de projets.

Bien que les collectivités locales aient une petite marge d'autonomie dans le recouvrement de certaines taxes locales, telles que celles sur la collecte des déchets et les redevances de marché, la seule véritable source d'autonomie tient aux financements externes fournis par les **partenaires du développement et le secteur privé**. Au Sénégal, les collectivités locales sont autorisées à emprunter directement auprès de quelque source que ce soit, avec cette seule restriction que les ressources dégagées à l'échelon local doivent subvenir aux dépenses ordinaires et à l'apurement de la dette en souffrance. Les grandes villes, comme Dakar, ont les capacités pour le faire, mais cela peut renforcer les inégalités avec les autres communes.

Les difficultés dans l'allocation des recettes fiscales propres ont été l'une des principales raisons pour lesquelles la Ville de Dakar s'est tournée vers des intermédiaires financiers pour trouver une source plus sûre de financement. Bien que l'émission obligataire prévue en 2014 n'ait finalement pas abouti,

les prêts internationaux, comme ceux de la Banque africaine de développement, de la Banque des États d'Afrique de l'Ouest et du Programme urbain de la Société financière internationale (SFI), ont pris une part de plus en plus importante dans le financement des infrastructures de la ville. Ces prêts se montent actuellement à un total de CFA1,9 milliard (US\$3,2 millions), mais le chiffre varie beaucoup d'une année à l'autre, entre la fin de certains projets et le début d'autres. En outre, les partenariats avec le secteur privé, que la loi autorise à concourir à hauteur de 33 pour cent dans un projet donné, sont en train de devenir une modalité très prisée d'investissement dans les activités à haut rendement fiscal. Depuis 2012, l'État a aussi mis en place un fonds de garantie pour soutenir l'investissement privé, qui comprend le Fonds de garantie de l'investissement prioritaire (FONGIP) et le Fonds de soutien à l'investissement souverain (FONSIS).¹⁵

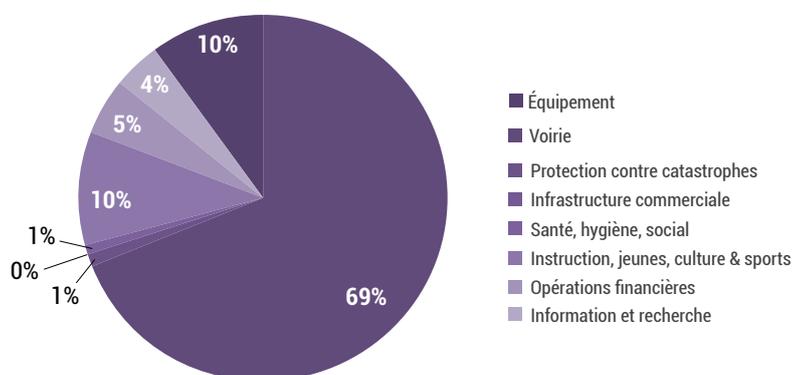
Aperçu des dépenses

Au Sénégal, la dépense des collectivités locales est faible comparée à celle du secteur public dans son ensemble, représentant juste un peu plus de 1 pour cent du PIB et moins de 4 pour cent du total de la dépense publique du pays.¹⁶ S'agissant de la dépense locale dans son ensemble, 75 pour cent vont aux dépenses de fonctionnement et 25 pour cent à l'investissement, et il en est de même à Dakar. Toutefois, les coûts de fonctionnement relativement élevés ont laissé un retard d'investissement d'un montant moyen de CFA3,4 milliards (US\$5,7 millions) par an entre 2008 et 2014.¹⁷ Voilà qui entrave la capacité de développement de la ville. Il convient de rappeler que c'est le pouvoir central qui régit toutes les dépenses au nom

de la Ville, même si les procédures de marchés publics sont assurées à l'échelon local.

S'agissant des dépenses d'investissement, la Figure 3 ci-dessous montre que la Ville de Dakar en consacre une très large part (69 pour cent) à la voirie avec CFA17 milliards (US\$28 millions). Ce poste est suivi par l'équipement administratif et de grande dimension avec CFA2,5 milliards (US\$4,2 millions) et l'instruction, la jeunesse, la culture et les sports avec CFA2,4 milliards (US\$4 millions).

Quant aux dépenses de fonctionnement, elles sont très largement dominées par les traitements du cabinet du maire et du Secrétariat qui en absorbent plus du tiers avec CFA7,2 milliards (US\$12 millions). Ce poste est suivi par celui de l'instruction, la jeunesse, la culture et les sports avec CFA3,3 milliards (US\$5,5 millions), soit 16 pour cent, et celui de l'entretien de la voirie, des squares et jardins publics avec CFA2,3 milliards (US\$4 millions), soit 11 pour cent du total des dépenses. La Table 1 présente les dépenses de fonctionnement inscrites au budget de l'exercice fiscal 2020.

Figure 3: Dépenses d'investissement de la Ville de Dakar, budget 2020

Source: Budget 2020 de la Commune de Dakar

Table 1: Dépenses de fonctionnement de la Ville de Dakar, budget 2020

Operational expenses	Value	% of Total
Dette, redevances, assurance	CFA 772,500,000	3.7%
Quote-parts et contributions	CFA 1,350,000,000	6.5%
Cabinet du Maire, Secrétariat Général	CFA 7,175,779,1630	34.5%
Réceptions et cérémonies	CFA 926,329,538	4.5%
Revenus municipaux	CFA 228,892,773	1.1%
Service municipal de collecte	CFA 537,945,963	2.6%
Abattoirs, halles et marchés	CFA 25,687,373	1%
Biens communaux	CFA 136,000,000	0.7%
Protection/accidents	CFA 14,500,000	0.1%
Voirie, squares et jardins	CFA 2,341,950,074	11.2%
Eau, nettoyage, assainissement	CFA 205,728,369	1%
Ateliers et garages	CFA 799,496,481	3.8%
Éclairage public	CFA 159,500,000	0.8%
Instruction, jeunesse, culture & sport	CFA 3,280,331,497	15.8%
Santé, hygiène, affaires sociales	CFA 1 397,071,523	6.7%
Autres	CFA 1,477,915,435	7.1%

Source: Budget 2020 de la Commune de Dakar

Les réformes entreprises pour renforcer la situation financière de la Ville

Renforcement de la capacité de gestion financière et d'investissement

Nombre des réformes entreprises par la municipalité de Dakar l'ont été suite à l'élection du maire, M. Sall, l'un des chefs du parti d'opposition, en 2009. Il avait de grands projets de transformation mais s'est heurté à l'insuffisance des ressources. Comme mentionné plus haut, les finances là non plus n'étaient pas au pouvoir de la mairie, ce qui ne laissait que de très rares possibilités d'augmenter les ressources disponibles. La nécessité fut donc là mère de l'invention: l'équipe du maire s'est vu assigner pour tâche la recherche de financements externes, notamment les prêts internationaux et la possibilité d'une émission obligatoire municipale. Toutefois, afin de renforcer les moyens financiers et la solvabilité à long terme de la Ville, il fallait au préalable s'assurer que le système de recettes et de dépenses était parfaitement sain. Cela passait par la constitution d'une équipe qualifiée et bien formée, la mise au point d'une vision et d'un plan stratégique, et une meilleure efficacité des mécanismes financiers municipaux.

Une équipe responsable et autonome

Au début, le service financier et comptable de la Ville a entrepris de moderniser les systèmes financiers. Toutefois, des moyens limités se sont combinés à une énorme charge de travail et à l'immobilisme pour pro-

voquer l'installation, en 2012, d'une équipe spécialisée et très compétente. Sous le nom de Programme pour les finances municipales de Dakar (PFMD), elle restait à part des services municipaux et se composait de quatre professionnels sénégalais et d'un expert externe.¹⁸ Elle exerçait aussi ses fonctions en dehors des contraintes ordinaires de la bureaucratie et n'était comptable que devant le maire, auquel elle avait accès direct.

La préparation d'un emprunt obligatoire et la collaboration avec les institutions financières internationales sont des exercices compliqués, surtout sans expérience préalable et dans un domaine où les précédents sont rares. Sur le moment, les partenaires du développement soutenant Dakar ont voulu faire appel à l'expertise externe. Mais le maire n'était pas disposé à le permettre tant que l'équipe interne de la municipalité n'avait pas élaboré elle-même un plan stratégique conforme à sa vision, comme détaillé plus bas. C'est seulement une fois établi le socle nécessaire qu'il a été fait appel à l'expertise externe pour renforcer les capacités. Une fois fixée la vision interne, l'équipe responsable du projet a été en mesure de mettre sur pied un groupe de travail très compétent qui rassemblait tant des techniciens municipaux que des experts externes. Cette équipe transversale inter-gouvernementale et multisectorielle a formé ce qu'on a fini par appeler un observatoire doté d'un objectif unique : mettre au point un projet tangible qui mériterait les concours financiers externes.

On apprenait au fil de l'expérience, mais il fallait aussi des formations particulières. Le centre de formation de l'Agence française de développement (AFD) à Marseille a permis de développer les capacités, qu'il s'agisse de la gouvernance urbaine ou de la gestion financière. Les partenariats et les échanges d'expérience avec d'autres villes ont aussi joué un rôle important – l'équipe a effectué deux voyages d'étude, l'un à Douala (Cameroun) et l'autre à Johannesburg (Afrique du Sud), deux villes qui avaient déjà émis des obligations municipales. Ces voyages ont fourni à l'équipe les connaissances de fond lui permettant de comprendre le fonctionnement du marché financier et d'anticiper les chausse-trappes qui pourraient se présenter.

Vision à long terme et planification stratégique

Avant 2009, la Ville de Dakar ne disposait d'aucun document de planification stratégique. Ce manque de vision partagée constituait un sérieux obstacle à la coordination des investissements. Par conséquent, l'une des premières initiatives du nouveau maire aura été la création d'un service du plan et de l'aménagement urbain, chargé de mettre au point une stratégie de développement crédible.¹⁹ Ce document d'orientation stratégique (DOS) aura, de fait, précisé la vision ainsi que les valeurs, les engagements, les rôles et responsabilités de la Ville de Dakar, l'objectif étant de faire de celle-ci la capitale économique et culturelle de l'Afrique de l'Ouest. Pour ce faire, le DOS a fixé des

butés stratégiques bien précis doublés d'objectifs intermédiaires bien définis tant à moyen terme (2012-2017) qu'à long terme (jusqu'en 2025).

Le plus difficile allait être de mettre ces projets stratégiques en accord avec le budget municipal, étant donné la dépendance par rapport au pouvoir central concernant la collecte et la dépense des recettes fiscales. De l'impossibilité pour la ville de prévoir précisément le moment où les recettes seraient mises à disposition par le pouvoir central découlait la difficulté à planifier les déboursements liés aux projets d'investissement et de faire correspondre les flux de dépenses avec ceux des recettes.

L'amélioration du fonctionnement

Le Programme infranational d'assistance technique (SNTA) de la Facilité

de conseil aux infrastructures public-privé (PPIAF), qui dépend de la Banque mondiale, était présent à Dakar depuis 2008, connu d'abord sous le nom de Programme de responsabilité financière et de dépense publique (PEFA). Comme son nom l'indique, le SNTA fournit l'assistance technique voulue pour développer les compétences en matière de gestion des finances publiques, l'exécution des transactions financières liées à la dette et autres fonctions fondamentales propres à améliorer une éventuelle note de crédit. En 2019, le Sénégal est devenu l'un des treize pays du Sud du Sahara (soit moins de 30 pour cent du total) dont une entité infranationale participait au SNTA. De plus, Dakar était l'une des neuf autorités infranationales à avoir rendu publics leurs audits et évaluations, ce qui ne pouvait que contribuer à la confiance des investisseurs.²⁰

La petite équipe du Programme de finance municipale (PFMD) a aussi mis à profit la formation reçue dans le travail de préparation de l'emprunt obligataire, soutenue par une subvention de la Fondation Bill et Melinda Gates. C'est un effort bien coordonné qui s'est attaché à la conception et la mise en place de méthodes de gestion financière et budgétaire adaptées, visant à donner à la municipalité les moyens d'analyser elle-même les recettes, les dépenses, les flux de trésorerie et les actifs. L'équipe a mis au point un cadre qui s'appuie sur les recettes fiscales (assiette et recouvrement), la gestion financière (particulièrement celle des coûts), la planification pluriannuelle de l'investissement et la gestion des marchés publics, afin d'améliorer les systèmes utilisés par le personnel. On en trouvera plus bas un exposé détaillé.



Une rue animée à Dakar, Sénégal © Shutterstock

Réaliser le potentiel d'investissement pour améliorer les infrastructures

L'accès au financement des infrastructures ne va pas de soi pour bien des villes des pays en développement. Hormis les contraintes réglementaires au niveau national, on le doit avant tout au manque de moyens de gestion de la trésorerie et des passifs, des antécédents de crédit presque inexistantes et l'absence tant de planification stratégique que d'une administration compétente.²¹ Il en allait de même pour Dakar jusqu'à ce que, comme décrit ci-dessus, une robuste autorité directrice et l'assistance externe mette la Ville en mesure d'améliorer sa solvabilité jusqu'à être éligible au crédit tant concessionnel que commercial.

La Ville bénéficiait en plus, au titre de la loi sénégalaise de décentralisation de 1996, de l'autorisation donnée aux collectivités locales de s'endetter aux fins d'investissement auprès d'institutions financières et ce, sans intervention du pouvoir central. Cela a permis aussi à la Ville de se trouver tout près de lancer l'un des premiers emprunts obligataires municipaux du continent africain, ce qui était particulièrement pertinent vu son manque de maîtrise sur les autres sources de revenus et le besoin corollaire de diversifier ses ressources.

Les prêts concessionnels

Grâce aux réformes menées au titre du Programme de responsabilité financière et de dépense publique (PEFA) décrites ci-dessus, la Ville s'est trouvée en 2009 en mesure d'obtenir de l'AFD son premier prêt concessionnel – US\$12 millions à 20 ans – pour financer la rénovation de l'éclairage public tout en investissant dans

un millier supplémentaire de réverbères à énergie solaire. Le prêt comportait des conditions avantageuses, avec un taux d'intérêt de 2,23 pour cent et une période de grâce (différé d'amortissement) de 7 ans. Cela a donné l'occasion à la Ville de franchir les étapes obligées successives de l'élaboration du projet, de la structuration de la dette puis du paiement des échéances dans un contexte général dépourvu de tension. Ce faisant, la Ville a développé son expérience dans le renforcement de ses propres systèmes et moyens. Cela lui a aussi donné l'occasion de prouver aux tiers sa solvabilité et donc sa capacité à attirer les concours externes.

Suite au succès du prêt de l'AFD, la Ville de Dakar a emprunté en 2012 auprès de la Banque ouest-africaine de développement puis, à des conditions un peu plus onéreuses, un prêt pour la condition de routes et d'aires de stationnement. Le prêt se montait à US\$18 millions à échéance de 13 ans portant intérêt de 5,5 pour cent avec une période de grâce de trois ans.

Les prêts commerciaux

Le succès du prêt de l'AFD aura aussi servi de préalable à l'obtention par la Ville de quelques prêts commerciaux de montants moindres, quoiqu'à des conditions plus strictes et à des taux d'intérêt supérieurs. Après, en 2011, un prêt de la Banque islamique de développement (US\$4 millions, trois ans, 8,5 pour cent) pour l'acquisition de feux de signalisation, s'est ajouté en 2012 un prêt de l'Ecobank du Sénégal (US\$7 millions, cinq ans, 9 pour cent, période de grâce de deux ans) pour la reconstruction d'un marché dans le centre.²²

La capacité à emprunter aux taux du marché, même pour des montants

moins élevés, a renforcé la confiance dans la capacité de la Ville à attirer les concours externes. Toutefois, les concours des banques de dépôts sont limités à CFA10 milliards (US\$17 millions) assortis de courtes échéances et de plusieurs autres conditions, ce qui les rend impraticables pour des investissements plus importants et à plus long terme.²³ Dans ces conditions, un emprunt obligataire municipal était la solution la mieux adaptée.

Les emprunts obligataires municipaux

C'est vers la fin de 2011 que la Ville de Dakar a commencé à se demander si une émission obligataire municipale ne serait pas un bon moyen de financer ses projets à venir. On espérait que cela mettrait la Ville en mesure d'emprunter d'un coup un montant important à un coût inférieur à celui des banques de dépôts et avec davantage de souplesse qu'un prêt concessionnel. C'était aussi un moyen de démontrer que la Ville avait confiance dans sa capacité à gérer des investissements importants générateurs de revenus. Un examen minutieux de la Constitution et des consultations d'experts et de fonctionnaires nationaux ont permis de conclure qu'un emprunt obligataire à l'échelon municipal était conforme à toutes les exigences juridiques.

La Fondation Bill et Melinda Gates a joué un rôle décisif pour faire de cette idée une réalité. Suite à une allocution du maire, M. Sall, lors d'une conférence internationale, la Fondation a commencé par accorder une "subvention de cadrage" d'un montant de US\$500 000 pour l'étude de faisabilité. Elle a estimé que Dakar avait le potentiel voulu au vu de son Document d'orientation stratégique, avec une équipe très compétente et de robustes antécédents en

en matière de prêts internationaux.²⁴ L'émission obligataire avait pour objectif d'améliorer les conditions de vie des citoyens pauvres en mobilisant le marché régional des capitaux, et elle serait l'occasion de mettre à l'épreuve le mécanisme obligataire municipal en vue de le répliquer pour financer le développement dans d'autres villes africaines. Bien que, finalement, l'émission n'ait pas eu lieu en raison de complications dans le processus d'approbation du pouvoir central, l'exercice aura, en définitive, amélioré la situation financière de la Ville.

1. Faire reconnaître la solvabilité

L'élément fondamental des préparatifs de l'emprunt obligataire a consisté à en établir le socle en renforçant la solvabilité. Cela a amplifié les progrès accomplis au titre du Programme de responsabilité financière et de dépense publique (PEFA), ainsi que l'expérience acquise dans la gestion de prêts tant concessionnels que commerciaux. Toutefois, investir année après année dans le renforcement de la capacité à attirer des concours externes peut devenir difficile à justifier pour la ville, les retombées favorables pour le public n'intervenant qu'à long terme, ce qui laisse une marge minime pour les gains politiques à court terme. La Fondation Bill et Melinda Gates, puis à son tour la Cities Alliance, ont donc joué un rôle crucial avec leurs subventions. La Fondation a fait suivre sa "subvention de cadrage" d'une "subvention d'exécution" de US\$5 millions pour un programme de six ans (2011-2017) permettant à la Ville de renforcer ses systèmes de gestion financière, de modifier son approche de la planification et d'améliorer la perception par les investisseurs de sa solvabilité et sa capacité à attirer des concours financiers externes.

Il a été demandé dès le début à l'agence internationale de notation Moody's d'attribuer à titre confidentiel une note de crédit à la Ville. Elle a servi de référence à l'aune de laquelle mesurer les progrès avant l'obtention de la note publique officielle tout en fournissant une feuille de route pour d'autres avancées. Des postes décisifs comme "qualité de l'enregistrement et des comptes rendus financiers relatifs à la dette" et "ampleur et fréquence de l'analyse de l'étendue et de la fréquence de l'analyse du caractère soutenable de la dette" ont reçu les notes faibles de D et C respectivement. Le travail de réforme s'est donc concentré sur ces deux éléments. Une agence de notation locale, Bloomfield, a ensuite été engagée pour calculer une note de suivi. En septembre 2013, Dakar a reçu la note A3 pour la dette à court terme (ainsi considérée comme "valeur de placement") et celle de BBB+ à long terme.²⁵ Son rapport d'évaluation a montré que, par comparaison avec l'année précédente, les recettes avaient augmenté, les coûts de fonctionnement avaient baissé, et les échéances des prêts étaient bien honorées, d'où un excédent du budget d'ensemble.²⁶

2. Attirer les concours externes dans un projet

Le projet imaginé en rapport avec l'emprunt obligataire municipal portait sur un marché couvert destiné au commerce local. Il était désigné comme "la zone commerciale Petersen" et devait s'étendre sur 10 hectares à l'extrémité nord de la commune de Dakar-Plateau.²⁷ Il devait être à la fois sûr et d'un coût abordable, avec des installations servant plus de 4 000 vendeurs ambulants. Le rez-de-chaussée était destiné à des éventaires et kiosques subventionnés, les étages supérieurs concen-

trant les agences de crédit et autres services liés au marché et utilisés par les vendeurs, l'objectif étant de faciliter les affaires et l'accès au financement. La Figure 4 ci-dessous montre à quoi devait ressembler le bâtiment.

Le marché couvert s'inscrivait aussi dans une stratégie de réaménagement du centre-ville afin de détourner l'activité hors du centre où les vendeurs ambulants exacerbaient les embouteillages. La Banque mondiale a estimé que ce double phénomène – vendeurs ambulants, embouteillages – coûte chaque année CFA108 milliards (US\$216 millions) en pertes de revenu.²⁸ L'intégration de parkings dans le bâtiment visait à réduire le trafic ralenti associé à la vente ambulante ainsi que le stationnement sauvage des automobilistes qui se fournissaient auprès des vendeurs ambulants.

Le coût prévu du projet se montait à US\$40 millions, dont 25 pour cent pour l'acquisition du terrain et 75 pour cent pour la conception et la construction du bâtiment.²⁹ Il est à noter que, les redevances de marché étant l'une des rares sources de recettes collectées par la Ville de Dakar, celle-ci la maîtrisait mieux, notamment en rapport avec le remboursement des investisseurs.

Toutefois, certaines parties prenantes ne croyaient pas au succès du marché couvert: les vendeurs ambulants en trouveraient le coût trop élevé, et cet espace fermé qui les regrouperait tous les priverait de ce qui donne son ressort même à leur métier: la mobilité et la souplesse voulues pour approcher le client. Faute de demande de la part des vendeurs, le marché ne serait pas en mesure de dégager les sources de recettes requises pour le remboursement de l'emprunt. Pour prévenir cet obstacle, la Ville a décidé d'interdire la

Figure 4: La Zone commerciale Petersen à Dakar



Source: Municipalité de Dakar

vente ambulante, mais ce fut un tollé et la résistance a fini par prévaloir.³⁰

Dans la conception des investissements, dans quelque ville que ce soit, il y a souvent un arbitrage à faire entre les projets qui favorisent les pauvres et ceux qui favorisent le rendement. Il a été souvent reproché au projet de marché de Dakar de manifester une vision idéaliste de l'émancipation des pauvres, sans considérer le meilleur moyen d'en tirer un revenu convenable. Le projet était conforme à la volonté qu'avait le maire de faire résonner la voix des citoyens pauvres et du désir de la Fondation Bill et Melinda Gates de contribuer à un projet qui ait une incidence sociale, mais ce faisant, il pourrait avoir perdu de sa capacité à attirer les concours externes.

3. Conception de l'emprunt et réduction du risque

Outre la solvabilité et la conception d'un projet propre à attirer les concours externes, l'autorité émettrice des emprunts, le Conseil régional de l'épargne publique et des marchés financiers (CREPMF, sous l'égide de l'Union économique et monétaire ouest-africaine) a fait valoir ses propres exigences. Il s'agissait surtout d'assurer à l'investisseur qu'il rentrerait dans ses fonds et de lui expliquer comment. Il est en effet facile de réaffecter les revenus d'un projet au lancement d'un autre qui revêt une certaine importance politique, plutôt qu'au remboursement de l'investisseur. La Ville de Dakar a donc fait ce qu'il fallait pour rassurer l'investisseur en cantonnant les recettes du projet.

Un fonds commun de créances (SPV) dénommé "Société de Patrimoine Immobilier de la Ville de Dakar" (SPID S.A.) a été mis en place pour la tutelle de l'actif financé par l'émission obligataire. SPID S.A. avait la responsabilité d'administrer le marché couvert, de percevoir les charges et d'en mettre le produit à l'abri dans un compte particulier. Elle devait aussi faire la liaison entre la Ville, le secteur privé et le public. Cette séparation essentielle entre SPID S.A. et le budget municipal, avec affectation directe des revenus du projet à la première et non à la Ville, correspondait à une recommandation du Ministère des Finances ; elle contribuait à renforcer la confiance de l'investisseur puisqu'il était difficile d'utiliser les revenus du projet pour des dépenses qui n'avaient aucun rapport avec lui.

Toutes les exigences réglementaires avaient beau être satisfaites, la Ville de Dakar fit un pas de plus en s'assurant d'une garantie à hauteur de 50 pour cent de la part de l'Agence américaine du développement international (USAID) au titre de son Autorité de crédit au développement (DCA). Cela voulait dire qu'USAID rembourserait au moins la moitié de son capital à l'investisseur si les revenus du projet ne répondaient pas aux attentes. Puisque l'obligation n'était pas émise par une entité souveraine, la DCA ne pouvait pas la garantir dans son intégralité et elle a, à la place demandé à la Ville de Dakar de mettre en place un fonds de réserve pour pourvoir aux premiers remboursements. La Ville a donc placé dans une banque privée un coupon équivalant à un an d'intérêts sur l'obligation, qui à la fois donnait aux souscripteurs une garantie à la première perte tout en dégageant le pouvoir central de toute responsabilité financière. Ce sont la garantie de la DCA et la mise en place du fonds de réserve qui ont fait passer l'émission au rang de "valeur de placement" (catégorie A), ce qui rendait les obligations plus faciles à vendre puisque l'investisseur voyait son risque réduit.³¹

Pour réduire encore davantage le risque, les souscripteurs des titres bénéficiaient d'un cadre législatif et réglementaire clairement défini. Il s'agissait notamment de la reconnaissance automatique du droit des souscripteurs à se regrouper pour défendre leurs intérêts et de bénéficier à ce titre de la personnalité morale. En outre, les règlements du Marché régional de l'Union économique et monétaire d'Afrique de l'Ouest (UEMOA) et ceux de l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA) assureraient le règlement des différends. Ce système de droit

commercial largement reconnu **renforçait la confiance de l'investisseur, notamment la clause selon laquelle tout différend entre lui et la Ville de Dakar, faute d'être réglé à l'amiable dans les trois mois**, serait transmis à la Cour commune de justice et d'arbitrage (CCJA) de l'OHADA, sise à Abidjan (Côte d'Ivoire).

4. Les conditions de remboursement de l'obligation

Les réformes de grande ampleur destinées à améliorer la solvabilité de la Ville de Dakar, et donc sa capacité à attirer les concours financiers externes, doublées de garanties pour l'investisseur, ont permis de fixer le taux d'intérêt annuel sur l'emprunt municipal (US\$40 millions à sept ans) à 6,6 pour cent, ce le justifiait du point de vue économique. Ce taux était inférieur à celui de superior 8,5 pour cent qui s'attachait au prêt commercial à trois ans consenti antérieurement par la Banque islamique du Sénégal, mais beaucoup plus exigeant que celui du prêt, lui, concessionnel, de l'AFD (2.23 pour cent à 20 ans.).³² Les taux d'intérêt peu élevés dénotent le risque très faible, pour le prêteur, de ne pas rentrer dans ses fonds.

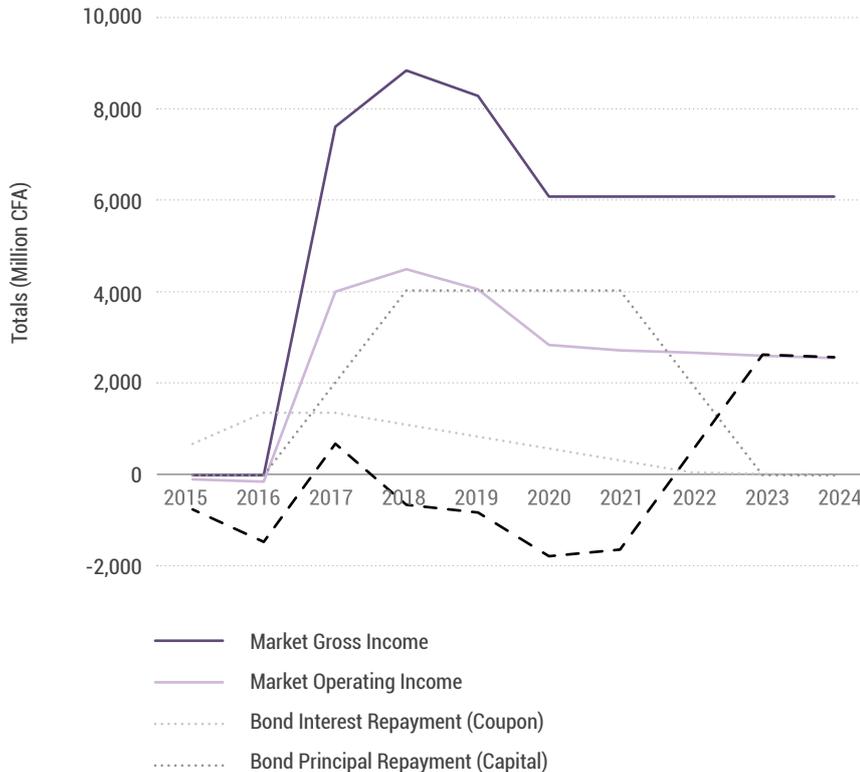
Très importante aussi était la période de grâce qui repoussait de deux ans le remboursement du principal. Cela permettait de construire le marché couvert et d'encaisser les premiers revenus avant même que doive commencer le remboursement du principal. Une fois passée la période de grâce, la ville rembourserait le principal et les intérêts cumulés en dix paiements échelonnés sur cinq ans.³³ En l'absence de ce différé d'amortissement, la Ville aurait été obligée de rembourser le souscripteur avec d'autres recettes que celles du projet, telles que la taxe immobi-

lière, d'où des pressions accrues sur le budget municipal et une viabilité d'ensemble moindre pour le projet.

Aligner l'échéance d'une émission obligataire avec les cycles de l'investissement est d'une importance majeure pour la pérennité des finances. Dans le cas de Dakar, l'échéance du titre, sept ans, était du même ordre que celle – de 3 à 10 ans – de bien d'autres émissions infranationales. Par comparaison, le cycle habituel des projets d'infrastructure est de 20 à 30 ans.³⁴ Si une ville doit rembourser rapidement une grande masse de capital, elle risque de ne pas pouvoir le faire à l'aide des seuls revenus tirés du projet (en l'occurrence, les redevances de marché) pour rendre l'investissement viable.

La Figure 6 ci-dessous montre les revenus anticipés tirés du marché couvert et les coûts de service de la dette obligataire. À partir de 2023, une fois acquitté le service de la dette, le revenu attendu (revenu brut) était de CFA6 milliards (US\$10 millions) et le revenu net d'exploitation de plus de CFA2,5 milliards (US\$4,2 millions).³⁵ Ce dernier chiffre est équivalent à quelque 4 pour cent des revenus figurant au budget de la Ville pour 2020. Rembourser le capital à travers le cycle de vie obligataire a deux avantages. D'abord, on ne reporte pas le remboursement de la totalité du principal sur les mandats municipaux ultérieurs, ce qui aligne les intérêts des responsables actuels avec ceux de leurs successeurs. En outre, cela peut lisser la trésorerie, puisque rembourser avec les revenus courants supprime le recours à un fonds d'amortissement qui accumulerait les revenus pour rembourser l'emprunt à la fin de son cycle.

Figure 5: Revenus attendus du marché et remboursement de l'obligation municipale, 2015 – 2024



Source: Données de la Ville de Dakar (2015)

5. La demande intérieure

Une fois satisfaites toutes les exigences, il fallait songer à vendre les obligations et donc en organiser la promotion auprès des investisseurs. Une entreprise de Dakar en a été chargée, avec aussi pour mission de placer les titres obligataires auprès de 18 intermédiaires financiers situés dans les huit pays de l'Union économique et monétaire d'Afrique de l'Ouest (UEMOA). L'émission municipale de Dakar bénéficiait d'une forte demande intérieure pour un certain nombre de raisons:

- Le gouvernement du Sénégal avait lui-même émis des obligations

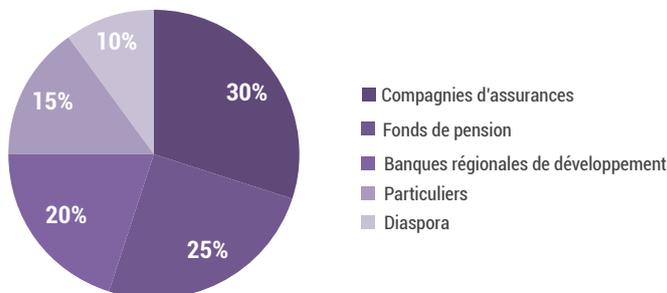
sur le marché local depuis 1996 sous l'égide du Conseil régional de l'épargne publique et des marchés financiers (CREPMF).³⁶ Il existait donc déjà des règles, règlements et attentes bien définis et qui avaient fait leur preuves. En outre, les conditions macro-économiques étaient stables, par comparaison aux autres pays de la région.

- Dakar prévoyait de lancer son émission à la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (BRVM), sise à Abidjan (Côte d'Ivoire). En tant que centre financier et réglementaire des 14 pays francophones d'Afrique occidentale et centrale, la BRVM maintient la cohérence règlemen-

taire entre eux tous. Cela élargissait donc le vivier d'investisseurs potentiels – fonds de pension et autres – qui pouvaient, en outre, investir dans l'obligation sans risque de change (le CFA étant la monnaie unique de la zone). De la même façon, les règles, règlements et normes en matière d'émissions obligataires, qu'elles soient municipales ou souveraines, sont partagées entre ces pays et elles ont commencé à faire leurs preuves. Cet aspect revêt une grande importance car il est propre à faciliter toute nouvelle émission obligataire dans la région.

- Dakar a mobilisé et attiré la participation du public dans la préparation de son emprunt. Des réunions hebdomadaires internes entre les différents services municipaux ont permis de mettre au point un narratif commun que le service de la communication de la Ville relayait ensuite auprès de la population afin qu'elle comprenne mieux ce que la municipalité faisait pour elle.³⁷ Ce processus prolongé a culminé dans un "appel public à l'épargne" enjoignant le citoyen de souscrire à l'emprunt, et par là-même dans l'avenir de sa ville.
- Pour faciliter cette campagne de promotion, la valeur la plus basse de l'obligation a été fixée à CFA10 000 (US\$18), comparée à un million pour les titres émis respectivement par Douala (en CFA, soit US\$1 400 à l'époque) et par Johannesburg (en rand sud-africain, soit US\$159 000).³⁸ Ce seuil peu élevé permettait à une large partie de la population de Dakar et aux investisseurs institutionnels privés de se rendre acquéreurs de titres municipaux. La demande était si forte que durant la tournée de promotion, des

Figure 6: Distribution attendue des titres de Dakar sur le marché primaire



Source: Adapté de Gorelick, J (2018)

membres du public approchaient les responsables de l'opération les poches pleines d'espèces pour acheter un fragment de l'avenir de Dakar. La Figure 7 ci-dessous montre qu'on s'attendait à ce que 15 pour cent de la demande vienne du petit épargnant individuel.

6. La suspension du lancement

En 2015, la ville avait satisfait à toutes les exigences règlementaires préalables à une émission obligatoire et s'était assurée d'une demande suffisante de la part des investisseurs. En février, le CREPMF a délivré le visa qui autorisait la Ville à lancer l'opération. Toutefois, après avoir accordé son aval préalable à trois occasions séparées, le pouvoir central a retiré son autorisation écrite la veille même de l'émission. Cette décision de dernière minute se fondait sur des motifs constitutionnels et des préoccupations quant à l'incidence de l'emprunt sur l'endettement d'ensemble du pays. On craignait aussi que l'opération soit trop innovante, et que le pouvoir central ne soit pas en mesure, à époque, en situation de prendre en charge ses risques éventuels.

Toutefois, certains ont aussi voulu voir une décision purement politique.

La menace d'une commune dirigée par l'opposition, avec un maire récemment réélu qui s'arrogeait une telle indépendance financière, n'était pas de bon augure pour le parti au pouvoir. Le manque de clarté quant au fondement juridique du retrait de son consentement par le pouvoir central a amené la Ville de Dakar à poursuivre en justice le gouvernement. Cela n'a pas réussi à renverser l'opposition du pouvoir central, mais le juge n'a pas non plus écarté par principe la possibilité d'émissions obligatoires municipales en général, ce qui laisse l'avenir de celles-ci très peu clair au Sénégal.

L'émission obligatoire municipale a beau ne pas avoir été lancée, sa préparation n'en a pas moins eu des effets économiques très importants. L'amélioration de la gestion financière a aidé à augmenter de près de 40 pour cent les recettes de la Ville entre 2008 et 2012.³⁹ Étant capable d'améliorer et de prouver à tout moment sa solvabilité, la Ville a trouvé dans l'emprunt l'outil indispensable du financement de son développement local. En outre, pour les grands projets d'infrastructures, les prêts concessionnels à long terme, comme celui à 20 ans de l'AFD ou l'autre, à 13 ans, de la Banque ouest-africaine de développement, ont été, sous divers aspects, jugés fournir

un modèle de financement et d'investissement mieux aligné sur les besoins et les ressources.

Captage des valeurs foncières et du capital improductif

Depuis l'échec du lancement de l'emprunt, divers organes du pouvoir central se sont associés avec des municipalités pour mettre à l'essai un certain nombre de réformes, moins complexes, dans leurs finances, et notamment un nouveau mode de traitement de la taxation foncière et immobilière. Dakar rompt avec l'habitude en élaborant des modalités innovantes de projets d'infrastructures avant même d'avoir capté la valeur foncière, en raison avant tout du fait qu'elle n'est pas du ressort de l'autorité municipale. Toutefois, à l'instar des autres villes, l'urbanisation rapide et d'énormes investissements dans l'immobilier, à Dakar et plus généralement au Sénégal, offrent un vaste potentiel de recettes, inexploité pour sa majeure partie.⁴⁰ Les efforts déployés par la Ville pour capter les valeurs foncières sont examinés ci-dessous.

La taxation foncière et immobilière

La taxation foncière-immobilière a beau receler un énorme potentiel de recettes locales, elle reste tout aussi sous-utilisée au Sénégal. Son rendement équivaut actuellement à 0.4 pour cent du PIB, ce qui, bien que supérieur au taux de 0.1 pour cent en 2016, reste très inférieur à son potentiel de 2 pour cent tel que calculé par le Fonds monétaire international.⁴¹ Par comparaison, c'est égal aux recettes prospectives estimées du secteur pétrolier du pays.⁴² De même, la taxation immobilière ne

produit que 2 pour cent de toutes les recettes fiscales du pays, contre 9 pour cent en moyenne dans les pays de l'OCDE.⁴³ D'après diverses parties prenantes, cela viendrait du fait que les taxes immobilières ne sont payées qu'en rapport avec 60 000 biens, sur un total de 1,8 million au Sénégal.

Les données du cadastre et du fisc pour l'année 2018 montrent que des quelque 110 000 parcelles recensées dans la seule commune de Dakar (non la ville en son entier), moins d'un tiers ont un bâti dûment recensé au rôle des contributions foncières. Dans d'autres

communes de Dakar, comme Rufisque, la proportion est plus proche de 25 pour cent. Les lieux de culte, écoles et bâtiments publics sont exemptés, comme les propriétaires occupants si la valeur locative annuelle est inférieure à CFA1,5 million (US\$2 700). Cette perte de recettes potentielles est aggravée par la faible discipline (de l'ordre de 12 pour cent), nombre d'assujettis déclarant qu'ils ne savaient pas être redevables de la contribution immobilière, ou d'autres, qu'ils n'ont pas reçu l'avis correspondant. La loi prévoit bien des pénalités, y compris des intérêts sur tout arrérage, ou la sai-

sie-arrêt avec mise aux enchères après épuisement des commandements et des avertissements, elles ne sont pas mises en pratique.⁴⁴ Il en résulte qu'à Dakar, seul 20 pour cent du produit potentiel des contributions immobilières est effectivement recouvré.⁴⁵

L'immobilier, son évaluation et le montant de sa taxation sont du ressort de la Direction Générale des Impôts et Domaines (DGID), le Trésor national étant responsable de la facturation et du recouvrement. Il appartient aux municipalités de sensibiliser le contribuable et d'identifier les propriétaires



Lac salé Retba près de Dakar, Sénégal © Shutterstock

de biens immobiliers, aidant ainsi à la mise à jour du rôle d'évaluation.

Les taxes sont perçues sur les biens viabilisés et non viabilisés, avec une surtaxe pour ces derniers. La législation nationale fixe le taux à 5 pour cent de la valeur locative pour les deux, et la surtaxe à 5 pour cent de la valeur de marché. Le taux de surtaxe foncière dépend des tranches de valeurs en vigueur sur le marché – dans les communes de Dakar, il va de 1 pour cent à 3 pour cent.⁴⁶ La haute main du pouvoir central sur la fixation des taux de taxation et leur recouvrement ne laisse aux collectivités locales aucune marge discrétionnaire pour commencer à l'alourdir progressivement dans les zones plus fortunées, ou celles qui bénéficient de plus de services publics.

Le système en vigueur depuis toujours compte sur les propriétaires pour déclarer chaque année à la DGID leur adresse et la valeur locative correspondante. Lorsque ces mises à jour ne sont pas faites, les déclarations antérieures sont simplement reconduites en l'état et il en va de même pour les évaluations.⁴⁷ Les ressources manquent pour instiller de la discipline dans ce système, qu'il s'agisse de détecter les biens non déclarés ou de vérifier les valeurs. En outre, le système d'adressage ne capture pas en bonne et due forme tous les bâtiments, et lorsqu'il le fait, souvent cela reste sans suite. La faiblesse de ce socle de données rend la facturation fiscale extrêmement difficile. Lors des rares recensements fiscaux entrepris par les administrateurs, il n'existe aucun protocole standardisé, les données sont recueillies manuellement et sans grande précision, et aucun lien n'est fait avec les identifiants du cadastre.⁴⁸ En outre, les valeurs enregistrées sont

souvent négociées entre agents du fisc et contribuables, plutôt que fixées selon une méthodologie certifiée.

Face à cette situation, les chercheurs mettent en place, à titre d'essai, un système modernisé de gestion de la taxe foncière-immobilière. Cela prend la forme d'un "essai randomisé contrôlé" (RCT) à travers la région de Dakar. Le programme comporte un relèvement complet de tous les ménages d'un point de vue fiscal ainsi que l'informatisation des données cadastrales et des adresses. Il recourt ensuite à une nouvelle application qui automatise le processus d'analyse des données, calcule le montant de la taxe et produit les avis d'imposition. Une méthode semi-automatique d'évaluation par masse est aussi à l'étude. La méthode serait la même que celle déjà en vigueur à Kampala, qui prédit une valeur relative à partir des caractéristiques visibles des biens.⁴⁹

C'est en communiquant avec les habitants et en les sensibilisant que l'on améliorera la discipline fiscale propre à mieux mobiliser le potentiel de la taxation immobilière. Ils doivent comprendre comment faire pour s'acquitter de leur dû et, plus important, ce qui est fait de leur argent. Le Bureau des Collectivités Locales et les Commissions de fiscalité locale ont un rôle naturel à jouer à cet égard. La façon dont le problème est abordé est précisée dans la section "Améliorer l'environnement réglementaire pour l'accès à la finance" ci-dessous.

Le nouveau système a beau être encore être à l'essai, les résultats calculés à partir de données de référence confirment la sous-évaluation des biens répertoriés à ce jour au registre de Dakar. Outre ses avantages directs, l'informatisation du système a amené

une meilleure coordination entre les différentes autorités publiques, réduit les déperditions de données et renforcé la mémoire institutionnelle.⁵⁰ Les données recueillies constituent aussi un gisement d'information que peuvent, par exemple, solliciter les autorités responsables de l'urbanisme et du logement. L'essai est en cours dans trois communes mais s'étendra aux autres après la phase d'expérimentation. L'objectif ultime est celui d'une automatisation complète intégrée avec les autres systèmes fonciers, tels que les permis d'urbanisme, de sorte que lorsque les habitants s'enregistrent pour construire du neuf, les détails sont immédiatement inscrits aussi au registre fiscal.

Mobiliser le foncier public pour les activités commerciales

La loi de 1964 sur les domaines nationaux a déclaré quelque 97 pour cent de tous les sols du Sénégal propriété de l'État et les a classés en diverses zones : urbaine, agricole, "pionnière" ou "non-précisée".⁵¹ La plupart des fonctions de gouvernance de ces terres sont déléguées aux municipalités.⁵² La Ville de Dakar espère donc augmenter à l'avenir ses recettes en mobilisant ses actifs fonciers – y compris sous forme de partenariats avec le secteur privé pour construire des installations commerciales sur des terrains publics afin de dégager des revenus pour elle-même. Il existe actuellement trois grands centres commerciaux à Dakar, dont par exemple le centre d'affaires, mais il a été envisagé que la mobilisation des actifs fonciers publics pourrait passer aussi par des hôtels et appartements. Comme avec l'émission obligatoire, la SPID S.A. serait l'intermédiaire utilisé pour investir dans ces projets, afin de cantonner le risque financier et de permettre le partenariat avec le secteur privé.

Améliorer l'environnement réglementaire pour l'accès à la finance

Nombre de fonctionnaires locaux ont eu l'impression que le pouvoir central avait entrepris et mis en œuvre d'importantes réformes législatives sans qu'on leur demande leur avis. Plus particulièrement, l'Acte III de la Décentralisation de 2013 a étendu les responsabilités des collectivités locales tout en réduisant les ressources financières et humaines mises à leur disposition. Cela a suscité des contre-incitations chez ces collectivités, qui étaient chargées de mettre en œuvre le changement : soit elles étaient bien conscientes de cette exigence mais ne sentaient pas motivées pour y satisfaire, soit elles n'en étaient pas conscientes et donc incapables d'y satisfaire. Dans l'un comme dans l'autre cas, la décentralisation et l'amélioration de la situation financière des villes n'en sont rendues que plus difficiles.

Les divergences auront peut-être été à leur comble entre la Ville de Dakar et le pouvoir central en mars 2017, quand le maire, M. Sall, a été arrêté sur des allégations de détournement de fonds publics à hauteur de CFA1,8 milliard (US\$3 millions). La levée de boucliers de la population a finalement amené le chef de l'Etat à le gracier par décret en septembre 2019. Toutefois, ces dernières années, un certain nombre d'initiatives ont été lancées pour améliorer la coordination verticale parmi les instances publiques, notamment le Bureau des Collectivités Locales et ses Commissions de fiscalité locale. Les problèmes existants autour de la loi de décentralisation et les initiatives récentes pour améliorer la coordination sont détaillés plus bas.

La loi de décentralisation

La phase la plus récente de décentralisation, l'Acte III de 2013, a été entachée de difficultés. En 2015, une évaluation de sa première période de mise en œuvre a souligné celles qui résultent de la base fiscale restreinte de nombreuses petites collectivités locales à travers le pays, outre le manque de clarté du partage des responsabilités entre villes et départements et les problèmes causés par la fragmentation des collectivités locales dans la zone du Grand Dakar. En 2019, les problèmes suivants étaient encore considérés comme le plus sérieux :

La structure des services publics: Au titre de l'Acte III, ce sont neuf domaines de compétences qui ont été en tout ou en partie transférés du pouvoir central aux collectivités locales, selon leurs capacités. Il s'agissait de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles, la santé, la population et l'action sociale, le jeunesse et les sports, les loisirs, la culture et l'instruction, la planification des investissements et de l'utilisation des sols ainsi que le logement et l'aménagement urbain. Afin de bien fournir ces services, il était vital, pour les collectivités locales, de renforcer leurs capacités techniques. Toutefois, comme ce fut le cas à Dakar, si la fourniture des services publics est décentralisée sans que le soit la fiscalité, les collectivités locales vont avoir du mal à renforcer leurs capacités. Dans le même temps, si elles font preuve de faiblesse dans la fourniture de services, le pouvoir central va hésiter à leur déléguer ces compétences, d'où un cercle vicieux.

La capacité fiscale: Comme indiqué plus haut dans l'aperçu général, les recettes fiscales de Dakar ont notable-

ment diminué depuis la mise en œuvre de certains des changements prévus à l'Acte III. Dans sa première phase, la législation a été modifiée, mais c'est sa mise en application en Phase 2 qui a été plus difficile. La multiplication du nombre de communes, en particulier, dans un but de meilleure égalisation, a provoqué la dispersion des ressources dans tous les sens, réduisant le montant alloué à la commune de Dakar. En outre, vu la forte concentration de l'activité économique (et des recettes fiscales associées) à Dakar, des mécanismes de redistribution des revenus fiscaux ont été mis en place pour permettre à d'autres villes et communes d'en recevoir elles aussi une partie pour leur propre développement. Presque tout le recouvrement à l'échelle locale étant effectué par le pouvoir central, ces réallocations et redistributions se sont faites très facilement.

Les moyens humains: Le nombre de municipalités étant passé de 172 à 557, il a fallu diviser aussi et partager le personnel de la Ville de Dakar. Avant l'Acte III, il comprenait 3 324 fonctionnaires, pour être réduit à 1 688 avec l'affaiblissement des barrières fonctionnelles et la subdivision du département en un plus grand nombre de communes. Toutefois, ces transferts de personnel se sont faits au moment où augmentaient les responsabilités de fourniture de services, ce qui a encore ajouté à la pression.

En bref, la décentralisation a beau avoir commencé au Sénégal dès 1872 avec la première commune, la décentralisation fiscale se fait toujours attendre. De sorte que, dotées de nouvelles responsabilités, les collectivités locales ont toujours aussi peu d'autonomie pour les remplir en raison des contraintes budgétaires. Par conséquent, si l'on veut améliorer la situation financière

des villes, il faut privilégier le renforcement des capacités et militer en faveur d'une décentralisation fiscale adaptée. Cette exigence devrait faire partie d'une prise de conscience plus large, qui verrait reconnaître et renforcer le rôle politique et institutionnel central des collectivités locales dans le développement national.

Les initiatives pour la coordination

En dépit de ces problèmes persistants, des avancées ont été tentées. La créa-

tion, en 2016, du **Bureau des Collectivités Locales (BCL)** est une initiative de l'Administration fiscale nationale (DGID) pour permettre au pouvoir central une meilleure coordination avec les collectivités locales afin de renforcer à l'avenir les flux de ressources fiscales et le recouvrement local. Il prend des mesures pour aligner les compétences décentralisées par l'Acte III avec les moyens financiers voulus pour les exercer. Le BCL travaille à renforcer le recouvrement de tous les impôts qui finiront par revenir à la municipalité, en se concentrant pour le moment sur la

taxation foncière-immobilière comme indiqué plus haut.

L'une des initiatives, à son tour, du BCL est la mise en place de **Commissions de la fiscalité locale (CFL)**, qui visait à améliorer les relations entre le pouvoir central, les collectivités locales et leurs contribuables, surmontant ainsi les obstacles au partage de l'information. Les CFL regroupent des représentants de la société civile et des quartiers, ainsi que des élus locaux qui œuvrent ensemble à des campagnes de sensibilisation pour renforcer la compré-



Vue aérienne de Dakar © Shutterstock

hension de la fiscalité à l'échelle locale et, avec elle, la discipline fiscale. Les membres sont formés par la DGID aux divers aspects techniques du recouvrement fiscal. On the fiscal aspects of tax collection. Ainsi préparés, ils sont à même d'identifier les contribuables et les biens qui leur appartiennent, devenant en quelque sorte des représentants du fisc sur le terrain.

De la mise en place des CFL résulte aussi une vaste réforme des processus participatifs au sein des pouvoirs publics, en promouvant une meilleure compréhension, par le citoyen, de leurs activités. Se contenter de modifier les systèmes

techniques, ou de recourir à la technologie pour automatiser les processus tout en dégagant d'énormes gains d'efficacité, voilà qui ne tient pas compte du facteur humain dans le recouvrement fiscal. Les CFL vont répercuter à travers les systèmes le point de vue du citoyen, tout en faisant connaître la manière dont la Ville dépense ses contributions et, en l'occurrence, la manière dont ces dépenses affectent positivement la valeur de ses actifs fonciers et/ou immobiliers. Par conséquent, alors que les CFL achèvent en ce moment la mise au point de mécanismes d'incitation directe, elles semblent bien placées pour jouer un rôle important

dans la réforme des ressources fiscales propres à Dakar.

Toutefois, depuis leur avènement en 2016, les CFL n'ont été mises en place que dans trois communes de Dakar, où l'orientation politique est la même que celle du gouvernement national. Nombre des quinze autres qui sont du côté de l'opposition n'avaient même pas entendu parler de cette initiative. Il y a du progrès mais il est lent: la commune même de Dakar (l'une des 19 que comprend le district de la capitale) a signalé en février 2020 que dès le mois suivant elle aurait un premier contact avec le Bureau des Collectivités Locales.

Leçons, facteurs de succès et priorités pour une future réforme

La Ville de Dakar a beau avoir manqué de peu le lancement d'une des premières émissions obligataires municipales d'Afrique, elle n'en a pas moins renforcé très notablement sa solvabilité. Il s'agit là d'une condition essentielle pour un meilleur accès aux prêts concessionnels et commerciaux. La relative autonomie dont jouit la Ville en matière d'endettement a de quoi surprendre, vu que toutes les ressources fiscales propres sont administrées par le pouvoir central, comme le sont les dépenses municipales. Dans l'ensemble, la Ville de Dakar illustre très bien le besoin d'adhésion à l'échelon national ainsi que l'importance du contexte politique pour l'introduction de toute réforme vraiment innovante. Il se trouve que le pouvoir central se penche maintenant sur l'amélioration tant des recettes d'origine foncière que de la coordination avec les municipalités. Certaines des grandes leçons et des facteurs de succès sont détaillés ci-dessous, ainsi que des objectifs pour une réforme à venir.

Leçons et facteurs de succès

Une autorité visionnaire: Comme avec la plupart des études de cas de la présente série, les réformes destinées à renforcer la situation financière de Dakar ont reposé sur une robuste autorité. La capacité du maire à convaincre les partenaires extérieurs d'investir, de même que sa détermination à se donner les moyens de transformer la Ville de l'intérieur, ont été d'importants facteurs de changement. Plus

important encore aura été l'accent mis sur la création d'un lien avec les habitants. Toutefois, cela a valu aussi bien des critiques à l'adresse de ce chef de l'opposition réformiste qui pouvait apparaître comme une menace potentielle pour le gouvernement national en place. Le maire a été arrêté en 2017 sur des allégations de détournement de fonds publics, suscitant une énorme controverse, puis gracié par décret présidentiel en septembre 2019.⁵³

Une équipe autonome très compétente: Une équipe spécialisée dénommée *Programme de finance municipale de Dakar* (PFMD), a été constituée en 2012 pour mettre en œuvre l'ambition du maire, à savoir une ville financièrement autonome et prospère. L'équipe faisait rapport exclusivement au maire auquel elle avait accès comptable, et elle exerçait ses fonctions hors des contraintes bureaucratiques. Une fois mises en place les ressources internes, un groupe de travail de techniciens et d'experts externes s'est constitué en un "observatoire" intersectoriel et inter-fonctionnel doté d'un seul objectif : mettre au point un projet tangible susceptible d'attirer les concours financiers externes. Outre l'apprentissage par l'expérience, l'équipe a eu accès à des formations à Marseille et effectué des voyages d'étude à Douala et à Johannesburg, deux villes qui avaient déjà lancé des obligations municipales.

Renforcer la solvabilité: L'émission obligataire a été annulée au dernier moment, mais le socle d'expérience qui la sous-tendait a beaucoup

contribué tant à l'augmentation des recettes fiscales qu'à la diversification des sources de financement entre 2008 et 2015. De la réorganisation des systèmes et des moyens à travers le programme PEFA à la procédure d'obtention d'une note de crédit et des recommandations qui s'y attachaient, en passant par l'apprentissage des prêts concessionnels et commerciaux, la Ville a radicalement renforcé ses capacités de gestion financière.

Le soutien des partenaires du développement: Dès le début, le programme PPIAF de la Banque mondiale a joué un rôle décisif dans les travaux préalables destinés à faire doter la Ville d'une note de crédit qui vaudrait aux titres qu'elle émettrait d'être reconnus comme valeurs de placement. La Fondation Bill et Melinda Gates, et à sa suite la Cities Alliance, ont aussi soutenu Dakar dans cette entreprise. La première a fourni d'abord une subvention de cadrage (US\$500 000) puis une autre, cette fois, d'exécution (US\$5 millions) pour financer un programme d'amélioration financière et de planification sur une durée de six ans. L'Autorité de crédit au développement (DCA) de l'Agence américaine du développement international (USAID) a apporté son propre soutien sous la forme d'une garantie des obligations, à hauteur de 50 pour cent, qui a beaucoup contribué à abaisser le risque et à l'obtention d'un taux d'intérêt acceptable tant pour l'investisseur que pour les propres finances de la Ville.

Le soutien des partenaires du développement passe aussi par les prêts

concessionnels (c'est-à-dire, à taux d'intérêt très bas) accordés par l'Agence française de développement (AFD) et la Banque ouest-africaine de développement. Ces prêts ont non seulement permis à la Ville d'investir dans les infrastructures propres à y améliorer les conditions de vie et la productivité, mais aussi de bien intégrer dans ses propres systèmes les opérations de gestion financière qui s'y rapportent et d'améliorer la confiance des investisseurs.

Une réglementation plus favorable pour la dette locale: Le cadre réglementaire qui s'impose à la Ville de Dakar est, dans l'ensemble, très sérieusement contraignant, vu l'absence de maîtrise qui est la sienne sur ses ressources financières. Toutefois, comparée à ses pairs, elle est singulièrement libre d'émettre de la dette, les restrictions imposées par le pouvoir central étant relativement peu nombreuses. Le facteur politique conserve son influence sur les options possibles, et certains processus restent à clarifier et être mis à l'épreuve avec des instruments financiers plus "innovants" comme un emprunt obligataire municipal, mais la Ville a réussi à emprunter à des prêteurs tant concessionnels que commerciaux sans que le pouvoir central ait eu à intervenir.

La Bourse régionale: La Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (BRVM) où les obligations dakaroises devaient être lancées a joué un rôle très important dans leur mise au point. En tant que plaque tournante financière et réglementaire des 14 pays de la zone CFA d'Afrique occidentale et centrale, la BRVM, sise à Abidjan (Côte d'Ivoire), offre une base très élargie aux investisseurs potentiels – fonds de pension et autres – susceptibles d'investir dans ces titres, et ce sans risque de change.

En outre, les règles, règlements et normes relatifs aux émissions obligataires sont communes à tous ces pays et avaient déjà commencé à faire leurs preuves à l'échelon national. Cela était propre à favoriser l'émulation chez les émetteurs potentiels d'obligations municipales dans la région.

Un marché intérieur robuste: Au Sénégal, le pouvoir central a émis des obligations sur le marché interne depuis 1996 sous l'égide du Conseil régional pour l'épargne publique et les marchés financiers (CREPMF), ce qui lui donnait une certaine expérience. Cela veut dire aussi que les règles, les règlements et les attentes étaient déjà bien établis. Les conditions économiques d'ensemble étaient relativement stables. En outre, grâce à une vaste campagne de communication et une bonne participation du public, la demande des petits investisseurs et des particuliers a été forte elle aussi, désireux qu'ils étaient de prendre leur part dans l'avenir de la ville.

Priorités pour la réforme aujourd'hui et demain

Une décentralisation plus claire: Comme souligné tout au long de la présente étude de cas, la dernière loi de décentralisation ("Acte III") a creusé un écart entre la délégation des compétences et celle des finances. Il en est aussi résulté une certaine confusion quant aux rôles respectifs des diverses parties prenantes. Or l'amélioration de la situation financière de Dakar passait plutôt par la convergence des incitations. Mais le pouvoir central n'a actuellement aucun besoin urgent d'accroître l'efficacité du recouvrement, n'étant pas responsable de la fourniture des services à l'échelle locale, et sa réputation auprès

des populations locales et le contrat social avec elles ne sont pas en jeu. Vu le cadre réglementaire actuel, les partenaires du développement pourraient encourager le pouvoir central à optimiser le recouvrement au bénéfice des collectivités locales. Cette optimisation devrait être considérée comme partie intégrante d'un processus plus vaste qui reconnaîtrait et renforcerait le rôle des collectivités locales comme des protagonistes centraux, tant politiques qu'institutionnels, dans le développement national.

Coordination verticale entre pouvoirs publics: Au vu des éléments énumérés ci-dessus, le gouvernement sénégalais s'efforce maintenant d'améliorer la coordination à travers le Bureau des Collectivités Locales (BCL). Cette instance, créée en 2016 à l'initiative de la DGID, a pour mission d'améliorer les relations avec les collectivités locales, afin d'augmenter les ressources fiscales à venir et le recouvrement local. Pour une meilleure communication entre le pouvoir central, d'une part, et les collectivités locales et leurs populations, d'autre part, on a créé les Commissions de fiscalité locale (CFL). Reste toutefois à les faire plus largement connaître puisqu'en 2019 rares étaient les communes qui en avaient entendu parler.

Des actifs fonciers mieux mobilisés: L'un des projets auxquels travaille le Bureau des collectivités locales est la réforme de l'administration de la taxation foncière-immobilière et de la manière dont elle est perçue par la population. Pour moderniser et automatiser les systèmes relatifs à la taxation immobilière et mieux les intégrer parmi les parties prenantes, une expérience en cours a d'ores et déjà donné de bons résultats, et elle devrait donc être étendue à d'autres

communes. L'intérêt de partenariats avec le secteur privé pour établir sur le domaine public des centres commerciaux producteurs de recettes fiscales a aussi été fortement souligné. La Ville de Dakar dispose d'une vaste étendue de biens immobiliers et fonciers pour le faire, mais leur périmètre exact est encore mal connu. Cela veut dire qu'à Dakar ces actifs pourraient bien être actuellement sous-mobilisés, sous-coordonnés et sous-exploités.

Clarifier la législation sur l'endettement: Le manque de clarté quant aux diverses modalités d'endettement autorisés et les garanties qui s'imposent est un obstacle majeur pour tout accès aux financements externes dans l'avenir. En Afrique sub-saharienne, la législation sur les finances des collectivités locales a été mise au point avant que les marchés des capitaux soient en plein état de fonctionnement et accessibles. En outre, les marchés, les normes, les règlements et les attentes n'ont pas eu l'occasion de se développer au fil de l'expérience. Dans le cas de Dakar, il est indispen-

sable aux investisseurs de connaître les limites de l'autonomie de la Ville s'agissant du recours à l'emprunt, ainsi que les différences de traitement qu'il peut y avoir entre les prêts, les obligations municipales et autres modalités d'emprunt à venir.

Renforcer la capacité à attirer les concours externes: Selon certaines parties prenantes à Dakar, le manque de ressources n'est pas ce qui empêche vraiment la Ville de recourir aux concours externes pour améliorer ses finances. L'écueil plus fondamental serait bien plutôt que les plans et projets proposés à ce type de financement ne s'y prêtent pas vraiment bien. Le problème est d'ailleurs assez général: selon le groupe "The Business 20" (B20), qui réunit des entrepreneurs du monde entier et participe aux débats sur les politiques publiques, le manque d'investissements dans les infrastructures ne tient pas à une pénurie de capitaux.⁵⁴ La mise au point de pareils plans et projets exige des capacités techniques et une expérience robustes. Les financements

mixtes et les garanties de capital sont des éléments, certes, importants de tout montage financier à venir, mais la priorité majeure reste l'appui à la mise au point de plans et projets urbains détaillés et propres à attirer les concours externes.

Prêts et obligations: le potentiel est là: Les avantages pour la Ville de Dakar d'une solvabilité reconnue n'auront pas cessé avec l'annulation de l'emprunt obligataire municipal. Depuis 2009, l'amélioration progressive de ses capacités tant techniques qu'humaines ont fait de Dakar une ville qui peut honorer ses dettes. Par conséquent, les prêts concessionnels et commerciaux, dont ceux de l'AFD et de la Banque islamique n'ont connu aucun défaut de paiement, représentent d'énormes possibilités pour la Ville. Une nouvelle émission obligataire existe encore aussi parmi les projets, mais ne sera pas mise à l'étude avant que l'horizon politique et législatif soit dégagé.

Bibliographie

1. World Bank. (n.d.). "Senegal Overview."
2. International Monetary Fund Data.
3. World Bank. (n.d.). "Senegal Overview."
4. World Bank (2018). Programme Appraisal Document 121718-SN: Social, Urban, Rural and Resilience Global Practice. W. Bank. Washington DC.
5. UN DESA (2014). "World urbanization prospects." Geneva: United Nations.
6. Rouhana, S. and D. Ranarividy (2016). "Cities for an emerging Senegal." World Bank Blog.
7. World Bank (2016). Senegal Urbanisation Review. World Bank. Washington DC.
8. Rouhana, S. and D. Ranarividy (2016). "Cities for an emerging Senegal." World Bank Blog.
9. Knebelmann, J. (2019) "Taxing property owners in Dakar." IGC Policy Brief 50415.
10. Sala, I. (2018). Senegal is building a futuristic city to deal with its congestion problems. Quartz Africa. Online available at <https://qz.com/africa/1352926/will-senegals-diamniadio-city-solve-dakars-problems/>.
11. World Observatory on SNG Finance and Investment (2019). Senegal Country Profile. Online available at <http://www.sng-wofi.org/country-profiles/Fiche%20SENEGAL.pdf>.
12. Dia Sarr, K. (2016). Politiques et management du développement – Potentiel Afrique. Executive Education, SciencePo.
13. Knebelmann, J. (2019) "Taxing property owners in Dakar." IGC Policy Brief 50415.
14. World Observatory on SNG Finance and Investment (2019). Senegal Country Profile. Online available at <http://www.sng-wofi.org/country-profiles/Fiche%20SENEGAL.pdf>.
15. Ibid.
16. Ibid.
17. Bloomfield Investment Corporation (2015). Bloomfield rating sheets for 2014 and 2015.
18. Paice, E. (2016). Dakar's municipal bond issue: A tale of two cities. Briefing Note. A. R. Institute. 1603.
19. Ibid.
20. Public Expenditure and Financial Accountability (2009). Senegal Dakar City 2009 PEFA. Online available at <http://www.pefa.org/assessment/sn-dakar-city-jan09-pfmp-r-sn-public-en>.
21. Paice, E. (2016). Dakar's municipal bond issue: A tale of two cities. Briefing Note. A. R. Institute. 1603.
22. Dia Sarr, K. (2016). Politiques et management du développement – Potentiel Afrique. Executive Education, SciencePo.
23. Swope, C. and T. Kasse (2015). "How Dakar (Almost) Got Its First Municipal Bond to Market."
24. Gorelick, J. (2018). "Supporting the future of municipal bonds in sub-Saharan Africa: the centrality of enabling environments and regulatory frameworks." *Environment and Urbanization* 30(1): 103-122.
25. Swope, C. and T. Kasse (2015). "How Dakar (Almost) Got Its First Municipal Bond to Market."
26. Gorelick, J. (2018). "Supporting the future of municipal bonds in sub-Saharan Africa: the centrality of enabling environments and regulatory frameworks." *Environment and Urbanization* 30(1): 103-122.
27. Swope, C. and T. Kasse (2015). "How Dakar (Almost) Got Its First Municipal Bond to Market."
28. Ibid.
29. Gorelick, J. (2018). "Supporting the future of municipal bonds in sub-Saharan Africa: the centrality of enabling environments and regulatory frameworks." *Environment and Urbanization* 30(1): 103-122.
30. Paice, E. (2016). Dakar's municipal bond issue: A tale of two cities. Briefing Note. A. R. Institute. 1603.
31. Public-Private Infrastructure Advisory Facility (2015). PPIAF Helps the City of Dakar Improve its Creditworthiness. PPIAF.
32. Gorelick, J. (2018). "Supporting the future of municipal bonds in sub-Saharan Africa: the centrality of enabling environments and regulatory frameworks." *Environment and Urbanization* 30(1): 103-122.
33. Ville de Dakar (2015). Emprunt obligatoire par appel public à l'épargne. Note D'Information.
34. Schloeter, L. (2016). "Financing Urban Infrastructure in Emerging Cities: Municipal Bonds." *Ciudades Sostenibles*.
35. Ville de Dakar (2015). Emprunt obligatoire par appel public à l'épargne. Note D'Information.
36. Gorelick, J. (2018). "Supporting the future of municipal bonds in sub-Saharan Africa: the centrality of enabling environments and regulatory frameworks." *Environment and Urbanization* 30(1): 103-122.
37. Ibid.
38. Ibid.
39. Neureiter, K. and M. Jordan (2017). What can be learnt from Dakar's failed attempt to launch a municipal bond.
40. Bahl, R. W., J. Martinez-Vazquez and J. M. Youngman (2008). Making the property tax work: Experiences in developing and transitional countries, Lincoln Inst of Land Policy.
41. Knebelmann, J. (2019) "Taxing property owners in Dakar." IGC Policy Brief 50415.
42. Ibid.
43. Franzen, R. and W. McCluskey (2017). Property tax in Africa: Status, challenges, and prospects, Lincoln Institute of Land Policy.
44. Monkam, N. F. (2011). "Property taxation in Senegal: legislation and practice." *Journal of Property Tax Assessment & Administration* 8(3): 41-60.
45. Knebelmann, J. (2019) "Taxing property owners in Dakar." IGC Policy Brief 50415.
46. Ibid. Franzen, R and W McCluskey (2017).
47. Knebelmann, J. (2019) "Taxing property owners in Dakar." IGC Policy Brief 50415.
48. Ibid.
49. Ibid.
50. Ibid.
51. USAID (2016). USAID country profile property rights and resource governance – Senegal. USAID.
52. Monkam, N. (2009). Property Taxation in Francophone West Africa: Case Study of Senegal, Lincoln Institute of Land Policy.
53. BBC (2019). Khalifa Sall, Dakar's ex-mayor, pardoned by Senegal president. BBC News. Online available at <https://www.bbc.com/news/world-africa-49873340>.
54. B20 Taskforce (2017) "Investing in Resilient, Future-oriented Growth. Boosting Infrastructure Investment and Balancing Financial Regulation." Financing Growth & Infrastructure Policy Paper.

ONU  HABITAT
POUR UN MEILLEUR AVENIR URBAIN

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS
P.O. Box 30030, Nairobi 00100, Kenya
unhabitat-info@un.org
www.unhabitat.org

   @unhabitat