



VILLE DE DAKAR

EVALUATION DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES MUNICIPALES

RAPPORT PEFA SUR LES PERFORMANCES

30 janvier 2009

Equivalence Monétaire

Unité monétaire : Franc CFA
1 Euro = FCFA 655,06 (30 janvier 2009)
1 US \$ = FCFA 504,35 (30 janvier 2009)

Exercice financier de la Ville
1 janvier - 31 décembre

Poids et mesures

Système métrique

Cet ouvrage a été préparé sous la responsabilité de **Christian Diou** (Banque mondiale, Région Afrique, AFTU2) par **Giovanni Caprio** et **Victor Chomentowski**, Consultants, avec l'étroite collaboration de **Frederic Audras** et **Jildaz Evin**, Agence française de Développement (AFD). Le financement principal a été apporté par le Programme d'Assistance Technique Infra-étatique (*Sub-National Technical Assistance Program*, SNTA), un programme créé pour aider les entités infra-étatiques et les entreprises publiques à améliorer leur solvabilité (Opération PT-P113162-GAPT-TF090611). Un financement additionnel a été apporté par la Ville de Dakar, l'AFD et la Banque mondiale.

SNTA fait partie du Fonds de Conseil en Infrastructure Publique-Privée (*Public-Private Infrastructure Advisory Facility*, PPIAF), un fonds d'assistance technique constitué par plusieurs bailleurs de fonds et géré par la Banque mondiale, créé pour assister les gouvernements qui désirent explorer des partenariats avec le secteur privé afin de développer et améliorer leurs services d'infrastructure (www.PPIAF.org).

Le contenu de cette publication ne présente que l'opinion des auteurs et ne saurait engager le PPIAF-SNTA, l'AFD ou la Banque mondiale. Aucune partie du présent ouvrage ne peut être reproduite ou transmise sans l'autorisation préalable de la Banque mondiale. La Banque mondiale encourage la diffusion de ses études et normalement, accorde sans délai l'autorisation d'en reproduire des passages.

Avant - Propos

La Ville de Dakar s'est engagée en 2007 dans une nouvelle démarche de partenariat direct avec les bailleurs de fonds pour le financement de son développement. Ce partenariat a connu une première concrétisation en 2008 par l'octroi d'un prêt de l'Agence Française de Développement. Une garantie bancaire de la Société Financière Internationale était, début 2009, en cours de finalisation. Ce partenariat direct complète des programmes d'investissement et des actions de renforcement des capacités financés par les bailleurs au travers de dons ou crédits faits au Gouvernement, notamment dans le cadre du Projet de renforcement et d'équipement des collectivités locales (PRECOL).

Dans ce contexte, la Ville de Dakar a obtenu, mi-2008, un financement du programme PPIAF (Public Private Infrastructure Advisory Facility) pour engager le processus d'évaluation de son système de gestion financière, selon des critères internationaux. Cette évaluation a été réalisée selon la méthodologie PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability), appliquée initialement aux Etats et transposée aux collectivités locales. Elle consiste à comparer la gestion de la ville aux standards des bonnes pratiques internationales en la matière.

La présente démarche intervient après une période au cours de laquelle les recettes de la Ville se sont significativement accrues. La surface financière a changé d'envergure, ce qui requiert un niveau d'exigence accru, à la mesure de ses ambitions affichées et des enjeux de développement auxquels elle fait face. L'évaluation permet de disposer d'une situation de référence et d'une base d'information pour alimenter et actualiser le dialogue entre la Ville, les autorités centrales et les partenaires financiers sur la gestion des finances publiques, notamment en ce qui concerne l'analyse de la capacité de la Ville à recourir à l'endettement.

L'ensemble des acteurs concernés a validé en janvier 2009 l'évaluation objet du présent rapport, Cet exercice constitue une première en Afrique et il faut saluer les autorités municipales de s'y être prêtées. Les faiblesses sont inhérentes à la situation actuelle du dispositif légal et réglementaire des collectivités locales sénégalaises, mais aussi à des particularités d'un système en vigueur dans plusieurs pays d'Afrique francophone.

Le présent rapport a été rédigé par Giovanni Caprio, chef de mission et par Victor Chomentowski, expert en finances municipales. Il est le produit d'un exercice conjoint piloté par la ville de Dakar, l'Agence française de Développement et la Banque mondiale. Le Secrétariat PEFA de Washington DC a apporté un soutien attentif à cette démarche qui a mobilisé, pendant plusieurs semaines, au tout premier chef les services de la Ville qui s'y sont beaucoup investis, mais a également requis la participation des services de l'Etat intervenant dans ce système de gestion, en particulier le Ministère des Finances.

Les membres de l'équipe remercient de façon particulière le Directeur de Cabinet du Maire, Monsieur Seydina Oumar Toure, Monsieur Mbaye Touré, Directeur Administratif et Financier et Monsieur Abdoul Aziz Dial, Directeur du Bureau du Budget (point focal de l'exercice PEFA), et leur équipe pour l'excellente qualité de l'accueil, pour la très grande disponibilité et pour l'appui logistique constant fourni pendant la mission de terrain. Les membres de l'équipe remercient également leurs divers interlocuteurs des Services Municipaux (la Direction de l'Aménagement Urbain, la Direction des Ressources Humaines, l'Inspection des Affaires Administratives et Financières, le Service Municipal de la Solde, la Direction de l'Action Sanitaire et Sociale, la Direction des Recettes, le Bureau des

engagements, le Receveur Percepteur Municipal de Dakar et ses collaborateurs, le Président Moustapha Guèye de la Cour des Comptes, Monsieur Amadou Moctar Gaye, Directeur des Finances à la DCL, Messieurs Mohamed Diaite et Meissa Ndiaye de la DGID.

Les résultats de l'évaluation pourront être intégrés par le Gouvernement du Sénégal dans les réflexions en cours sur le processus de décentralisation financière et la définition des règles de suivi et de contrôle de l'endettement des collectivités locales. Par ailleurs, cette évaluation sur la Ville de Dakar a vocation à être dupliquée dans d'autres villes africaines. Enfin, la méthodologie PEFA, encore expérimentale pour les villes, mérite d'être précisée sur certains points. Ces deux derniers axes de travail seront approfondis dans un futur proche.

Christian Diou
Chargé du Projet
Banque mondiale, AFTU2

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| Avant-Propos | iiii |
| Liste des abréviations | vi |
| Résumé de l'évaluation | viii |
| | |
| 1. Introduction | 1 |
| 2. Données générales sur le Sénégal et sur la Ville de Dakar | 3 |
| 2.1 Description du contexte national et du contexte de la Ville de Dakar | 3 |
| 2.2 Cadre institutionnel et cadre juridique de la Ville de Dakar | 4 |
| 3. Evaluation des systèmes, des processus et des institutions de gestion des finances publiques | 7 |
| 3.1 Crédibilité du budget | 7 |
| 3.2 Exhaustivité et transparence | 133 |
| 3.3 Budgétisation fondée sur les politiques publiques | 27 |
| 3.4 Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget | 30 |
| 3.5 Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers | 49 |
| 3.6 Surveillance et vérification externes | 53 |
| 3.7 Pratique des bailleurs de fonds | 56 |
| 4. Le processus des réformes | 58 |
| 4.1 Description des réformes récentes ou en cours | 58 |
| 4.2 Facteurs institutionnels contribuant à la planification et l'exécution des réformes | 5659 |
| | |
| ANNEXES | 60 |
| Annexe 1 : Calculs pour PI-1, PI-2 & PI-3 | 57 |
| Annexe 2 : Résumé des notes par indicateurs/composantes | 61 |
| Annexe 3 : Notes avec justifications | 62 |
| Annexe 4 : Note sur l'évaluation des arriérés de paiements (indicateur 4) | 65 |
| Annexe 5 : Note sur les opérations non rapportées | 711 |
| Annexe 6 : Répartition de la dotation allouée par la ville de Dakar aux communes d'arrondissement en 2007 | 768 |
| Annexe 7: Conformité COFOG & nomenclature comptable | 119 |
| Annexe 8 : Bibliographie | 814 |

Liste des abréviations

| | |
|--------|---|
| ADM | Agence de Développement Municipal |
| AFD | Agence française de Développement |
| AGETIP | Agence pour l'Exécution de Travaux d'Intérêt Public |
| ARMP | Autorité de Régulation des Marchés Publics |
| AVD | Analyse de la Viabilité de la Dette Publique |
| BAD | Banque Africaine de Développement |
| BCEAO | Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest |
| BM | Banque Mondiale |
| CADAK | Communauté de l'agglomération de Dakar |
| CDMT | Cadre des Dépenses à Moyen- Terme |
| CGI | Code Général des Impôts |
| CGU | Contribution Globale Unique |
| CMD | Crédit Municipal de Dakar |
| CMP | Code des Marchés Publics |
| CNCA | Commission Nationale des Contrats de l'Administration |
| CNDCL | Conseil National de Développement des Collectivités Locales |
| COA | Code des Obligations de l'Administration |
| COFOG | Classification of Functions of Government |
| COGOA | Comité de gestion d'organisation et d'administration |
| CPAR | Country Procurement Assessment Report |
| DAF | Direction Administrative et Financière |
| DASS | Direction de l'Action Sanitaire et Sociale |
| DAU | Direction de l'Aménagement Urbain |
| DCL | Direction des Collectivités Locales |
| DCMP | Direction Centrale des Marchés Publics |
| DENO | Dépense engagée non ordonnancée |
| DENEM | Dépense engagée non mandatée |
| DFC | Division Financière et Comptable |
| DGID | Direction Générale des Impôts et Domaines |
| DRH | Direction des Ressources Humaines |
| DSRP | Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté |
| DTAI | Direction de Traitement Automatique de l'Information |
| EP | Entreprise(s) Publique(s) |
| FCFA | Franc CFA |
| FDD | Fonds de Dotation de la Décentralisation |
| FECL | Fonds d'Équipement des Collectivités Locales |
| FEP | Fonds d'éclairage public |
| FMI | Fonds Monétaire International |
| GFP | Gestion des Finances Publiques |

| | |
|-------------|---|
| IAAF | Inspection des Affaires Administratives et Financières |
| IDA | Association internationale de développement |
| IGE | Inspection Générale d'Etat |
| IGF | Inspection Générale des Finances |
| ISPE | Instrument de soutien à la politique économique |
| MDA | Ministères, départements et agences |
| MEF | Ministère de l'Economie et des Finances |
| MEN | Ministère de l'Education Nationale |
| MSPM | Ministère de la Santé et de la Prévention Médicale |
| OCI | Organisation de la Conférence Islamique |
| ONG | Organisme non Gouvernemental |
| PAM | Programme d'ajustement municipal |
| PCRBF | Projet de Coordination des Réformes Budgétaires et Financières |
| PEFA | Public Expenditure and Financial Accountability |
| PIB | Produit Intérieur Brut |
| PIP | Programme d'Investissement Prioritaire |
| PFM-PR | Rapport sur la performance de la gestion des finances publiques |
| PNDL | Programme National de Développement Local |
| PPIAF | Public –Private Infrastructure Advisory Facility |
| PRECOL | Projet de Renforcement et d'Equipeement des Collectivités Locales |
| RAR | Restes à réaliser |
| RDP | Revue des Dépenses Publiques |
| RPM | Receveur Percepteur Municipal/Recette Perception Municipale |
| SENELEC | Société Nationale d'Electricité |
| SFP | Statistiques financières publiques |
| SMS | Service Municipal de la Solde |
| TEOM ou TOM | Taxe d'enlèvement des ordures ménagères |
| TPR | Trésorerie, Pairie Régionale |
| TRIM | Taxe Représentative du Minimum Fiscal |
| TVA | Taxe sur la Valeur Ajoutée |
| UAEL | Union des Associations des Elus Locaux |
| UE | Union Européenne |
| UEMOA | Union Economique et Monétaire Ouest –Africaine |

Résumé de l'évaluation

L'évaluation PEFA de la Ville de Dakar est la première expérimentation en Afrique de l'utilisation de la méthode pour une municipalité. Ce niveau, et dans ce cas une collectivité locale, a des objectifs, des missions, des préoccupations différentes de celle d'un Etat. La collectivité est notamment directement en contact avec la population, les usagers, les contribuables. Tous les indicateurs PEFA ont leur intérêt pour le niveau décentralisé, mais la position d'une collectivité partiellement sous tutelle de l'administration centrale, gouvernée par un corpus de textes contraignant peut en modifier l'interprétation. Le partage des tâches entre la collectivité qui décide de l'utilisation des fonds et les fonctionnaires de l'Etat central qui manient les fonds publics ou émettent l'impôt entraîne un partage des responsabilités alors qu'au niveau d'un Etat, par définition, toutes ces tâches lui reviennent.

Cette situation, caractéristique d'un système financier francophone, sans dégager totalement la responsabilité de la collectivité, en atténue le degré.

C'est à la lumière de ces quelques remarques qu'il convient d'apprécier l'évaluation PEFA et les notes des indicateurs : pour certains d'entre eux, la ville est entièrement responsable, pour d'autres, le jugement porte sur chacun des maillons d'une chaîne de décision, enfin pour d'autres, la ville n'y peut rien.

A. Évaluation synthétique de la performance de la gestion des finances publiques municipales

1. Crédibilité du budget — *Le budget de la Ville de Dakar n'est pas un budget réaliste et il n'est pas exécuté comme prévu.* Au cours des trois dernières années 2005-2007, la variation de la composition des dépenses de la Ville de Dakar n'a pratiquement pas été différente de l'écart global des dépenses primaires. Toutefois les dépenses primaires totales réelles et les dépenses primaires initialement prévues au budget ont enregistré des écarts significatifs pendant la même période et seule une partie de ces dernières a pu être honorée. En outre, les recettes internes réelles ont été bien inférieures aux recettes prévues au budget initial pendant les trois années considérées. Il convient également de signaler que des données complètes sur le stock d'arriérés de paiement pour les derniers exercices ne sont pas disponibles. Néanmoins les arriérés de paiement identifiables (fin décembre 2007) sont très élevés ;

2. Exhaustivité et transparence — Le budget et le suivi des risques budgétaires ne sont pas exhaustifs et les informations financières et budgétaires ne sont que partiellement accessibles au public. L'affectation de ressources aux communes d'arrondissement en provenance de la Ville est réalisée de façon transparente même si ces dernières reçoivent tardivement les informations sur le montant de cette affectation. En outre le public peut accéder d'après la loi aux informations relatives au budget voté par le Conseil et au Compte Administratif. Toutefois, les centres autonomes de dépenses tels les centres de santé et les centres socio- culturels de même que le Crédit Municipal de Dakar communiquent des données financières en nombre insuffisant à la Ville qui ne réalise aucune surveillance d'un éventuel risque budgétaire de ces entités. Il convient également de signaler que les informations contenues dans la documentation budgétaire sont très incomplètes et que la classification du budget est non conforme aux normes SFP et COFOG (la Ville n'a pas de latitude en ce domaine). En plus, un niveau très élevé de dépenses extra- budgétaires, ou plutôt non-rapportées, contribue de fournir une image peu exhaustive et peu transparente du budget ;

3. Budgétisation fondée sur les politiques nationales — Le processus de préparation du budget est bien efficace mais ce dernier n'est pas réalisé dans le cadre d'une programmation pluriannuelle et ne reflète pas les orientations des « politiques » municipales. Le processus annuel de préparation budgétaire est bien organisé et participatif avec un calendrier fixe qui est respecté même si la circulaire budgétaire n'indique pas de plafonds de dépenses aux diverses entités concernées. En outre le budget est généralement adopté par le Conseil avant la fin de l'année fiscale. Toutefois, on

notera l'absence d'une perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire de même que celle d'une analyse de soutenabilité de la dette. Si des stratégies sectorielles ont été préparées pour certains secteurs comme l'électricité et la santé, elles n'établissent pas un état suffisamment précis des coûts liés aux investissements et aux dépenses de fonctionnement ;

4. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget — Le budget n'est que partiellement exécuté de manière ordonnée et prévisible, et les mécanismes pour assurer le contrôle et le suivi de l'utilisation des fonds publics ne sont pas toujours efficaces. La Ville ne contrôle directement qu'une faible partie de ses recettes propres (moins de 10% en 2007) la différence relevant de la responsabilité de l'Etat à travers la DGID. Dans ce contexte les obligations des contribuables sont claires et exhaustives et ces derniers bénéficient d'un mécanisme de recours aux procédures administratives transparentes. En outre des pénalités sont prévues dans la plupart des domaines et sont en partie efficaces. Toutefois les montants d'impôts dus à la Ville et non recouvrés (par la DGID et par la Ville elle-même) sont supérieurs annuellement à 10% (2006 et 2007).

Les systèmes de contrôles des engagements des dépenses sont efficaces et les méthodes compétitives sont utilisées pour la passation des marchés publics. Les contrôles des états de paie sont également efficaces mais dans une moindre mesure. Toutefois l'absence d'une planification et d'un suivi de flux de trésorerie (activité dont la Ville n'a pas le contrôle) et l'absence d'un système efficace d'audit interne fragilisent de manière significative le processus d'exécution budgétaire ;

5. Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers — Des documents comptables et des informations existent. Ils sont conservés et diffusés pour les besoins de maîtrise des prises de décision, de la gestion et des rapports à établir. Un compte administratif (Ville) et un compte de gestion (RPM) incluant des informations sur les recettes et les dépenses sont préparés annuellement. Ils sont présentés à la Cour des Comptes pour vérification avec beaucoup de retard après la période couverte. Par contre des rapports trimestriels sur l'exécution budgétaire ne sont pas préparés mais le Maire reçoit deux fois par an des états sur l'exécution budgétaire ;

6. Surveillance et vérification externes — Les dispositions relatives à l'examen des finances publiques et aux mesures de suivi par les responsables concernés ne sont que partiellement opérationnelles. Actuellement, faute de capacité, la Cour des comptes ne procède pas à la vérification des comptes administratifs et de gestion reçus de la Ville et n'émet aucun jugement sur ces comptes bien que cette vérification soit prévue par la loi. Quant à la vérification externe de la Ville par la Cour des Comptes elle est très irrégulière. La Cour étant une entité de l'Administration Centrale jouissant d'une certaine autonomie, la Ville n'a aucune marge de manœuvre et est automatiquement pénalisée par cette pratique. Par contre le Conseil Municipal procède à un examen relativement détaillé du projet de budget annuel (de la durée d'environ un mois) et les procédures pour cet examen sont respectées. De même, l'examen du compte administratif est généralement achevé par le Conseil dans les 3 à 5 mois suivant la réception des rapports. Toutefois et dans ce cas le Conseil ne conduit aucune audition et ne formule aucune recommandation.

B. Évaluation de l'incidence des faiblesses de la gestion des finances publiques municipales

La discipline budgétaire au niveau des finances municipales est assez bien assurée par les mécanismes existants de contraction des emprunts et dans une moindre mesure par les états d'exécution budgétaire remis semestriellement au Maire. Toutefois elle est affectée par des recettes et dépenses réelles bien inférieures aux recettes et dépenses du budget initial. En outre, l'existence d'importants arriérés de paiements et de dépenses extra- budgétaires, le manque de suivi du risque budgétaire des communes d'arrondissement, des centres de santé et des centres socio- culturels par la Ville agissent dans le même sens ;

De nombreux éléments telle la faible variation de la composition des dépenses primaires, l'existence d'un calendrier budgétaire respecté, l'adoption du budget par le Conseil Municipal avant la fin de l'année fiscale de même que la bonne revue par le Conseil du projet de Compte Administratif conforte

une bonne allocation des ressources de la Ville. Toutefois ces éléments positifs sont contrecarrés par l'absence d'une programmation pluriannuelle du budget de même que par le manque d'informations budgétaires (*ex ante* et *ex post*) en provenance des communes d'arrondissements. En plus l'allocation des ressources se trouve affectée par une classification budgétaire non compatible avec les normes SFP du FMI et COFOG (sur laquelle la Ville n'a aucun contrôle) de même que par des informations incomplètes au niveau de la documentation budgétaire ;

L'efficacité dans la prestation de services municipaux est très bien assurée par la transparence et le respect de la loi dans le calcul et transferts des dotations de la Ville aux communes d'arrondissement. Il convient également de signaler que les systèmes des états de paie, les systèmes de passation de marché et les systèmes de contrôle *a priori* de dépenses non salariales contribuent eux aussi mais dans une moindre mesure à ce que les diverses activités de prestation de service municipaux soient le plus efficaces possibles. L'efficacité de ces activités est néanmoins affaibli par l'absence de prévisibilité et suivi des flux de trésorerie (sur lesquels la ville a peu de contrôle), de même que par l'absence d'un système d'audit interne et l'inaction de la Cour des Comptes en matière d'audit externe faute de moyens (ici encore la ville n'a aucune marge de manœuvre). En plus l'absence d'audit externe remet fortement en question l'intégrité des données budgétaires ;

En conclusion, il convient de signaler que de nombreuses insuffisances ont été identifiées par l'évaluation PEFA de la Ville de Dakar au niveau des six dimensions d'un système de gestion de finances publiques municipales dont plusieurs ne relèvent pas de la responsabilité de la Ville. Il convient également de signaler que la faible performance de ce système dans son ensemble ne conforte que très partiellement les trois objectifs budgétaires, c'est-à-dire la discipline budgétaire, l'allocation adéquate des ressources et la prestation efficace des services municipaux et dans ce cas encore une fois la Ville n'a qu'une responsabilité partielle. Les insuffisances constatées ne sont pas nouvelles et dans ce contexte elles pourraient représenter une opportunité pour les autorités municipales qui ont déclaré leur désir de mieux servir la communauté. Des mesures rectificatives pourraient en fait être élaborées par la Ville et conduire à une plus grande discipline budgétaire de même qu'à une meilleure allocation des ressources disponibles. En dernière instance ces mesures pourraient avoir un impact positif sur l'efficacité de la prestation des services ainsi que sur la qualité des mêmes services destinés à la communauté dakaroise.

C. Perspectives concernant la planification et la mise en œuvre des réformes municipales

Il y a sans aucun doute une très grande volonté de la part des autorités municipales de mieux servir la communauté métropolitaine. Toutefois un vrai processus de réforme et de réforme de la GFP peut difficilement être mis en œuvre actuellement en l'absence d'un programme cohérent.

Tableau 1 : La Série d'indicateurs de haut niveau sur la GFP de la Ville de Dakar

| | <u>A. Résultats du système de gestion des finances publiques :</u> | Notation |
|-------|--|----------|
| | Crédibilité du budget | |
| PI-1 | Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé | D |
| PI-2 | Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé | A |
| PI-3 | Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé | D |
| PI-4 | <i>Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses</i> | D |
| | <u>B. Spécificités transversales:</u> | |
| | Couverture et transparence | |
| PI-5 | Classification du budget | D |
| PI -6 | Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire | D |
| PI -7 | Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale | D |
| PI -8 | Transparence des relations budgétaires intergouvernementales | C+ |

| | | |
|--------|---|----------|
| PI -9 | Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public | Pas noté |
| PI -10 | Accès du public aux principales informations budgétaires | C |
| | C. Cycle budgétaire | |
| | C (i) Budgétisation basée sur les politiques publiques | |
| PI -11 | Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget | B |
| PI -12 | Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques | D |
| | C (ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget | |
| PI -13 | Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables | B |
| PI -14 | Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane | C+ |
| PI -15 | Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières | D+ |
| PI -16 | Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses | D+ |
| PI -17 | Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties | D+ |
| PI -18 | Efficacité des contrôles des états de paie | C+ |
| PI -19 | Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics | C+ |
| PI -20 | Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales | C+ |
| PI -21 | Efficacité du système de vérification interne | D+ |
| | C (iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers | |
| PI -22 | Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes | C |
| PI -23 | Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires | D |
| PI -24 | Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année | D+ |
| PI -25 | Qualité et respect des délais des états financiers annuels | C |
| | C(iv) Surveillance et vérification externes | |
| PI -26 | Etendue, nature et suivi de la vérification externe | D |
| PI -27 | Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif | B+ |
| PI -28 | Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif | D+ |
| | D. Pratiques des bailleurs de fonds | |
| D-1 | Prévisibilité de l'appui budgétaire direct | -- |
| D-2 | Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide -projet et l'aide -programme et établissement des rapports y afférents | -- |
| D-3 | Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales | -- |
| HLG-1 | Prévisibilité des transferts du Gouvernement Central | A |

1. Introduction

Le processus de décentralisation au Sénégal a marqué un tournant en 1996 avec la promulgation de plusieurs lois dont un Code des Collectivités Locales et d'une loi portant transfert de compétences à ces dernières¹. Neuf domaines de compétence ont été transférés aux collectivités locales² mais l'État n'a transféré qu'une partie limitée des ressources nécessaires à l'exercice de ces attributions. Actuellement les transferts de l'Etat envers la Ville de Dakar se canalisent essentiellement à travers le Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD). Ces ressources ne totalisent qu'environ 1,8% des recettes réelles de la Ville (2007)³ et demeurent très insuffisantes eu égard aux dépenses transférées. La Ville a dû ainsi faire face d'un côté à des responsabilités accrues, de l'autre à un besoin de plus en plus urgent de ressources pour le financement de certaines infrastructures et des équipements de base de ses communes d'arrondissement. Dans ce contexte, la Ville a pu néanmoins accroître de façon significative ses ressources propres (notamment la fiscalité locale) pour pouvoir s'autofinancer⁴. La Ville envisage en plus comme objectif la réalisation d'un programme d'investissement soutenu pour les prochaines années co-financé par des emprunts extérieurs.

L'objectif de l'exercice L'objectif sus-mentionné reposera sur une meilleure connaissance des systèmes de gestion des finances publiques municipales. Ceci permettra d'autre part à la Ville d'envisager un renforcement ultérieur de ces systèmes pour une utilisation plus efficace des ressources disponibles. Désireuse d'atteindre cet objectif, la Ville a décidé de réaliser un exercice d'évaluation du système de gestion des finances publiques locales se basant sur la méthodologie développée par le programme PEFA⁵, notamment appliquée à l'Etat du Sénégal en 2007 et en cours d'adaptation au niveau des collectivités locales.

Le processus de préparation du rapport L'exercice PEFA des finances publiques de la Ville de Dakar a officiellement démarré avec un atelier dans les locaux de la Banque Mondiale à Dakar le 30 octobre 2008 auquel ont participé près d'une trentaine de représentants de la Mairie, de l'Agence de Développement Municipal, de l'Administration Centrale (y compris la Cour des Comptes) et des agences (PPIAF, Banque Mondiale et Agence Française de Développement).

L'équipe PEFA composée de deux experts a réalisé une première mission de terrain à Dakar entre le 28 octobre et le 14 novembre 2008⁶. La Direction Administrative et Financière (en particulier le Bureau du Budget) et le Cabinet du Maire ont été le point focal de l'exercice et ont assuré de façon efficace toute la logistique de l'organisation des séances de travail avec les structures concernées. Les services de la ville ont par la suite élaboré des commentaires relatifs au rapport préliminaire qui ont été intégrés dans la version finale.

A niveau des bailleurs, les membres de l'équipe ont bénéficié pendant la mission de terrain de la collaboration régulière avec les représentants de la Banque Mondiale et de l'Agence Française de Développement. Des représentants de ces deux institutions ont également revu la version préliminaire du rapport et ont donné leurs commentaires qui ont été pris en compte par les membres de l'équipe.

Le Secrétariat PEFA à Washington DC a été informé de l'exercice et de son déroulement progressif⁷. Le Secrétariat n'a pas caché son intérêt particulier pour cet exercice –pilote au niveau d'une collectivité locale en Afrique et il a transmis à l'équipe sa revue détaillée du rapport préliminaire. Cet

¹ Pour plus de détails voir Tableau 2.1

² Loi 96-06 du 5 février 1996 portant transfert des compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales : Ces secteurs sont les suivants : domaines ; environnement et gestion des ressources naturelles ; santé, population et action sociale ; jeunesse, sports et loisirs ; culture ; éducation ; planification ; aménagement du territoire et urbanisme et habitat.

³ Elles ont représenté 1.6% des recettes totales de la Ville en 2006.

⁴ Entre 2000 et 2007, les ressources de la Ville en FCFA courants ont été multipliées par 2.4

⁵ PEFA- Public Expenditure and Financial Accountability (Dépense Publiques et Responsabilité Financière). Le PEFA est un programme de partenariat entre plusieurs institutions parrainé par la BM, la CE, le FMI, le Département du Royaume-Uni pour le Développement International (DFID), le Ministère Français des Affaires Etrangères, le Secrétariat d'Etat Suisse pour les Affaires Economiques, le Ministère Norvégien des Affaires Etrangères et le Partenariat Stratégique pour l'Afrique. Voir également www.pefa.org et www.oecd.org/cad.

⁶ L'équipe était composée de Giovanni Caprio, chef de mission et de Victor Chomentowski, expert en finances municipales.

⁷ Franck Bessette est le principal contact au Secrétariat.

intérêt est d'autant plus marqué car pour la première fois le Cadre PEFA révisé pour son application au niveau décentralisé est utilisé⁸.

Un premier atelier de restitution des résultats préliminaires de l'exercice a eu lieu à Dakar le 14 novembre 2008. Le 28 janvier 2009, un deuxième atelier a été organisé à Dakar. Les résultats définitifs de l'exercice ont été présentés par l'équipe en présence du Sénateur- Maire de Dakar S.E. Pape Diop, de plusieurs autorités municipales et des représentants de la Banque Mondiale, de l'Agence Française de Développement et du PPIAF. Les médias (la presse, la radio et la TV) étaient tous présents et l'événement a été largement retransmis. Les autorités municipales ont accueilli le rapport final de façon très favorable et ont souligné leur intérêt à sa publication éventuelle.

La méthodologie utilisée pour la préparation du rapport. Les informations ont été recueillies auprès de diverses structures de la Ville au moyen de séances de travail. Ces informations ont été complétées par la revue des sources primaires (documents du budget, comptes administratifs, textes de lois etc.) et par la revue des sources secondaires (audit, contrat de ville) dans le domaine de la gestion des finances publiques de la Ville⁹. Les communications spécifiques des structures ont été utilisées et citées comme sources dans le rapport uniquement quand celles-ci n'étaient pas disponibles au niveau des sources primaires et secondaires. Dans ce cas et dans la mesure du possible, elles ont été corroborées par une communication d'une autre structure.

Le champ de l'évaluation tel qu'il ressort du rapport La Ville de Dakar est découpée en 19 Communes d'Arrondissement, et elle appartient elle-même à un groupement intercommunal : la communauté d'agglomération de Dakar (CADAK). La Ville gère plusieurs entités : les centres de santé, un hôpital, cinq centres socio- culturels, le Crédit Municipal de Dakar et plusieurs écoles. Les dépenses réelles de la Ville ont représenté 20.2 milliards de FCFA en 2007 ou environ 80.0 % des dépenses consolidées de la Ville avec les communes d'arrondissement. L'évaluation PEFA couvre uniquement les finances publiques de la Ville de Dakar proprement dite (les communes d'arrondissement ne font pas l'objet de l'évaluation).

Tableau 1.1 dépenses réelles de la Ville de Dakar et des communes d'arrondissement (2007)

| Entités | Montants dépenses | |
|---|--------------------------|------------------|
| | (Milliards de FCFA) | (En Pourcentage) |
| VILLE DE DAKAR (inclut 16 centres de santé, 1 hôpital, 5 centres socio- culturels et le Crédit municipal de Dakar/CMD) | 20.2 | 79.2% |
| COMMUNES D'ARRONDISSEMENT (19) | 5.3 | 20.8% |
| T O T A L | 25.5 | 100.0% |

Sources : Calculs de l'équipe à partir de données du Compte Administratif et de la RPM (2007)

⁸ Guidelines for application of the PEFA performance measurement framework at Sub National Government level, Volumes 1 & 2- annex, PEFA secretariat, March 2008.

⁹ Voir la bibliographie en annexe.

2. Données générales sur le Sénégal et sur la Ville de Dakar

2.1 Description du contexte national et du contexte de la Ville de Dakar

Le contexte économique général du Sénégal Situé sur la côte occidentale de l'Afrique, le Sénégal compte une population estimée à environ 11.1 millions d'habitants (2007) et a une superficie de 196.190 km². Le produit intérieur brut *per capita* est de 1792 US\$ (2007-2008)¹⁰. Environ la moitié de la population sénégalaise vit dans les villes. En 2007-2008, le pays se trouvait en 156^{ème} position dans le classement de l'Indice de Développement Humain des Nations Unies. De 1994 à 2005, l'incidence de pauvreté des ménages est passée de 61% à 42%, soit une baisse de 19 points sur une décennie.

Avec un taux moyen annuel de croissance réelle d'environ 6.0%, la performance de l'économie sénégalaise a été très satisfaisante durant la période 2003-2005¹¹. La croissance économique s'est ralentie en 2006. Toutefois, les performances macroéconomiques de 2007 ont été largement meilleures que celles enregistrées en 2006. La croissance se serait établie à 4,8% en 2007 contre 2,3% en 2006 malgré la forte baisse de la production agricole et le déficit budgétaire réduit à 3.5% contre 5,8% en 2006. Par contre, l'inflation a atteint un niveau record en 2007. Non seulement les prix ont fortement crû (5,9%) comparés à la moyenne des dernières années (2%) mais les hausses ont porté sur les produits de grande consommation tels que les céréales, le lait, les produits pétroliers, etc¹².

Le contexte politique général du Sénégal Depuis son indépendance en 1960, le Sénégal a une longue tradition de démocratie avec trois Présidents de la République élus démocratiquement. Les élections législatives organisées le 3 juin 2007 pour renouveler l'Assemblée nationale élue en avril 2001 ont été boycottées par l'opposition. Néanmoins, 14 partis ou coalitions de partis y ont participé. Ces élections ont été marquées par un faible taux de participation de moins de 40% et une large victoire de la coalition au pouvoir conduite par le Parti démocratique sénégalais (PDS, dirigé par le Président de la République Abdoulaye Wade) qui a remporté 131 des 150 sièges de l'Assemblée nationale.

La tenue des élections présidentielle et législative durant le premier semestre de l'année 2007 a permis au gouvernement de réaffirmer sa volonté de rétablir la stabilité macroéconomique. Des discussions avec le FMI ont abouti à la signature d'un programme au titre de l'ISPE en novembre 2007.

Le contexte de la Ville de Dakar Plus de 25% de la population du Sénégal est concentré dans la région de Dakar qui représente moins de 1% de la superficie totale du pays, avec de fortes densités de l'ordre de 12.774 habitants km² à Dakar, 21.248 habitants au km² Guédiawaye et 9.335 habitants au km² à Pikine. Cette forte concentration de la population s'explique par le fait que la plus grande partie du commerce et de l'industrie est concentrée à Dakar qui est en plus la capitale administrative du Sénégal.

Le territoire communal de Dakar s'étend sur la presqu'île du Cap Vert. Il est limité à l'Est par la commune de Pikine et de Guédiawaye, et entouré pour le reste par l'océan atlantique. La ville couvre une superficie de 822 km², correspondant à celle du département de Dakar. Sa population s'estime à plus de 1.1 millions d'habitants.

Dakar a le statut de ville et est soumise aux règles générales applicables aux communes. Le champ de compétences de la Ville de Dakar est similaire à celui des autres communes du Sénégal. Il est cependant limité par celui des 19 communes d'arrondissement, pour des actions de proximité en rapport avec leurs budgets, et par celui des Communautés d'agglomération de la presqu'île du Cap-Vert.

¹⁰ PPP (pouvoir d'achat), (Source : Rapport des Nations Unies sur le Développement Humain)

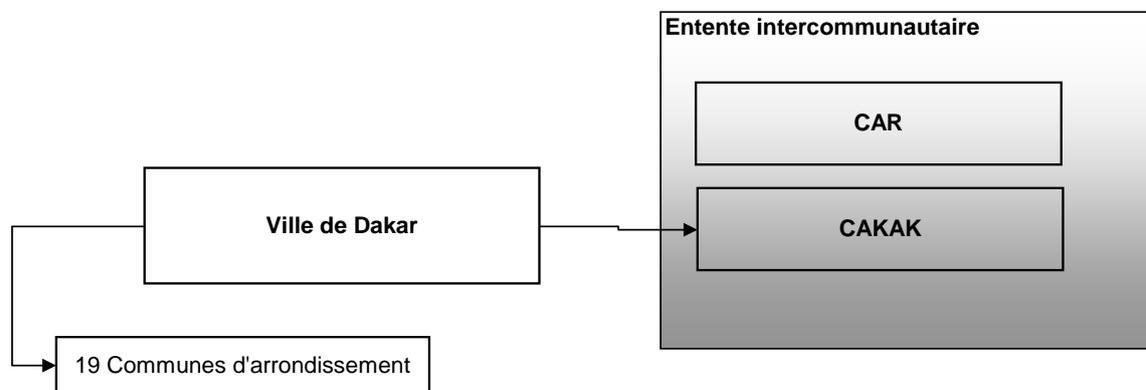
¹¹ World Bank/Banque Mondiale, CAS May 2007, Report No. 36608-SN, Annexe 9, page 113

¹² FMI No 08-209, juin 2008, page 5 pour la totalité des données du paragraphe

Les Communes d'Arrondissement de la Ville de Dakar ont été créées en 1996, afin de permettre une gestion de proximité et de rapprocher au niveau des quartiers les populations des institutions. Elles jouissent d'une totale autonomie de gestion. Leurs compétences comprennent exclusivement : la gestion des marchés de quartier, les petits travaux d'assainissement et d'hygiène, la participation à la collecte des ordures ménagères, la surveillance et l'entretien courant de l'éclairage public, le désensablement et l'entretien des rues, places et espaces verts, l'entretien des équipements scolaires, sanitaires, socioculturels et sportifs. Bien que limitative, la liste des compétences n'est pas sans poser de problèmes de frontière avec la Ville.

D'autre part, afin de gérer des compétences qui dépassent son territoire, et notamment le traitement des ordures ménagères, la Ville appartient à une structure intercommunale (la CADAK), elle-même en relation avec une autre structure, la CAR, dans une entente intercommunautaire. Créée par décret le 4 août 2004, la CADAK, Communauté des Agglomérations de Dakar, comprend donc la ville de Dakar, et les communes de Pikine, et Guédiawaye. Elle est compétente pour le nettoyage des rues et l'enlèvement des ordures ménagères, la construction et l'entretien d'une partie de la voirie municipale, et de l'éclairage public. La CADAK forme avec la CAR (Communauté des Agglomérations de Rufisque¹³) une entente intercommunautaire destinée à régler notamment le financement des ordures ménagères. Les deux Communautés d'Agglomération succèdent à la Communauté urbaine de Dakar.

Schéma institutionnel des collectivités locales de la péninsule du Cap Vert

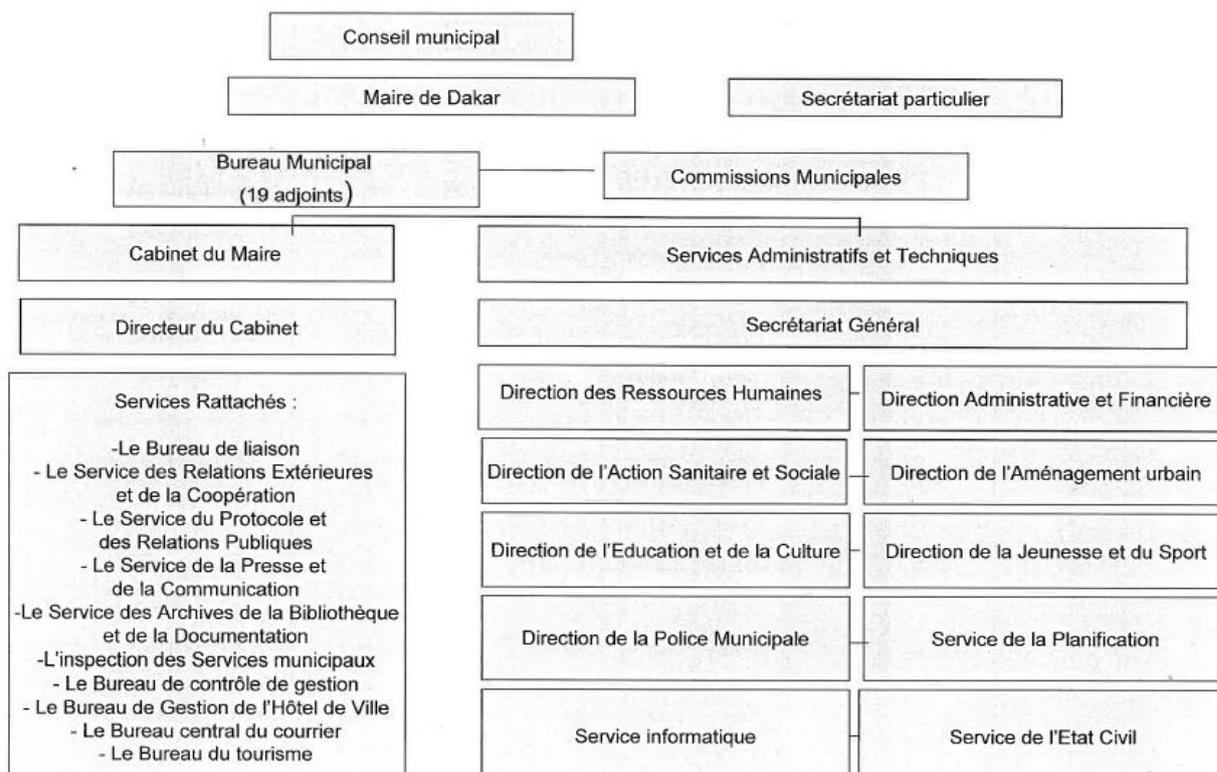


¹³ Comprenant la ville de Rufisque, les communes de Bargny, Sébikhotane, Diamniadio, ainsi que les communautés rurales de Sangalcam et de Yenne.

Le Conseil municipal est l'organe délibérant de la Ville. Il règle par ses délibérations, les affaires de la ville. Le Conseil municipal est composé de 90 membres (conseillers et conseillères) élus pour 5 ans au suffrage universel direct. Il élit en son sein le Maire et plusieurs adjoints qui constituent le Bureau municipal. Le Conseil municipal se réunit en sessions ordinaires 4 fois par an (Janvier, Avril, Juillet, Octobre). Toutefois, des sessions extraordinaires peuvent se tenir chaque fois que le Maire le juge utile ou chaque fois que la majorité des membres en exercice du Conseil municipal le demande. Le Conseil municipal délibère en public et sur l'ordre du jour prévu par le bureau.

Le Maire de la Ville dispose d'une administration composée d'un cabinet et d'un secrétariat général et de plusieurs directions techniques. En octobre 2008, l'effectif global de la Ville de Dakar était de 3 365 agents (voir organigramme ci-dessous).

ORGANIGRAMME DES SERVICES MUNICIPAUX



Relations inter- gouvernementales (Administration Centrale- Ville)

Le préfet assiste aux Conseils municipaux, mais n'a qu'un avis consultatif (et non délibératif). Il a la parole chaque fois qu'il le demande et peut s'opposer à une décision qui serait illégale. L'Administration Centrale à travers le préfet exerce un contrôle de légalité des actes des collectivités locales (y compris le budget). Les comptables de l'administration décentralisée sont assujettis à la tutelle directe du Trésor Public. Ils sont chargés d'établir les comptes de gestion des collectivités locales et autres documents comptables¹⁴.

Cadre Légal

La *Constitution* (2001) reconnaît que les collectivités locales constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques et qu'elles s'administrent librement par des assemblées élues. Leur organisation, leur composition et leur fonctionnement sont déterminés par la loi¹⁵.

¹⁴ Ils exercent aussi un contrôle à priori des engagements des dépenses et procèdent aux paiements.

¹⁵ Titre XI, Art 102

Un dispositif légal datant essentiellement de 1996 et spécifique aux collectivités locales régit leur fonctionnement.

En plus de ce dispositif, il convient de mentionner la Loi Organique de la Cour des Comptes, le Code Général des Impôts et le nouveau Code des Marchés. Ces lois ne sont pas spécifiques aux collectivités locales mais ces dernières relèvent de leur champ d'application.

Pour l'évaluation PEFA de la Ville de Dakar, la législation sus -mentionnée a été abondamment utilisée. D'autres textes annexes ont également été consultés et ont servi de référence à l'exercice.

La totalité des textes légaux utilisés pour l'exercice sont présentés dans le tableau ci- dessous.

Tableau 2.1 : Principaux textes juridiques régissant le fonctionnement de la Ville de Dakar

| |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- Constitution de la République du Sénégal du 22 janvier 2001- Loi No 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités Locales- La loi No 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales- Loi No 96-09 du 22 mars 1996 fixant l'organisation administrative et financière de la commune d'arrondissement et ses rapports avec la ville- Loi Organique No.99-70 du 17 février 1999 <i>sur la Cour des Comptes</i>- <i>Le Code Général des Impôts (CGI)</i> du 9 juillet 1992 avec ses 1094 articles et les nombreuses modifications ainsi que les directives de l'UEMOA concernant les Impôts- Décret No 66-510 du 4 juillet 1966 portant Régime Financier des Collectivités Locales- Décret No 66-458 du 17 juin 1966 qui organise la Comptabilité Publique- Décret No 96-1135 du 27 décembre 1996 portant application de la loi de transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière de santé et d'action sociale- Loi No 2002-02 du 15 février 2002 modifiant la loi no 72-02 du 1 février 1972 <i>relative à l'organisation de l'administration territoriale</i>- Décret No 2002-550 du 30 mai 2002 portant Code des Marchés Publics modifié par le Décret 2003-701 du 26 septembre 2003- Décret No 2003-101 du 13 mars 2003 <i>qui organise la Comptabilité Publique</i>- Décret No 2007-545 du 25 avril 2007 <i>Code des Marchés Publics</i>- Décret No 2007-546 du 25 avril 2007 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP)- Décret No 2007-547 du 25 avril 2007 portant création de la Direction Centrale des marchés publics (DCMP) |
|--|

3. Évaluation des systèmes, des processus et des institutions de gestion des finances publiques

3.1 Crédibilité du budget

PI-1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

i) Différence entre les dépenses primaires totales réelles et les dépenses primaires¹⁶ initialement prévues au budget

Au cours des trois derniers exercices 2005, 2006 et 2007 les dépenses primaires totales réalisées par la Ville de Dakar ont toujours été inférieures aux dépenses totales du budget votées par le Conseil Municipal. Les écarts entre ces dépenses ont été significatifs : 28,5% et 24,5% respectivement en 2005 et 2006. Cet écart a atteint 38,5% en 2007.

Il n'y a pas véritablement un exercice de programmation budgétaire par les services concernés au niveau de la Ville de Dakar et c'est en grande partie ce qui explique les écarts observés entre les montants du budget et les montants réalisés durant les trois derniers exercices. Néanmoins ces écarts sont l'expression d'une très grande volonté au niveau du Bureau du Maire et du Conseil Municipal en général d'atteindre des objectifs forts ambitieux quant à la réalisation de recettes et en contrepartie, les dépenses qu'elles pourront financer. Le manque de précision des recettes (voir PI-3) conditionne de façon négative l'allocation des crédits budgétaires.

Tableau 3.1 : Écarts de l'exécution budgétaire de la dépense primaire globale et de sa composition en pourcentage de la dépense prévue initialement au budget

| | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|-------|-------|-------|
| Écart global de la dépense primaire hors financement extérieur (a) | 28,5% | 24,5% | 38,5% |
| Variation de la composition de la dépense primaire hors financement extérieur ¹⁷ (b) | 30,1% | 26,5% | 39,3% |
| Mesure dans laquelle la variation de la composition des dépenses primaires dépasse la déviation globale des dépenses primaires (b)-(a) | 1,7% | 2,1% | 0,1% |

Sources : Voir calculs détaillés en Annexe 1.

Ces orientations budgétaires et les priorités de la Ville sont clairement débattues au niveau du Conseil Municipal avant l'approbation du budget, la priorité pour la Ville pendant la période considérée ayant consisté à mobiliser des ressources financières devant être affectées à la réalisation de projets d'investissement¹⁸. La Ville entend bien de cette façon répondre à la demande sociale exprimée par les populations en termes d'infrastructures de base et d'équipements socio- collectifs.

¹⁶ Les dépenses primaires font abstraction des dépenses au titre du service de la dette et celles liées à des projets financés sur des concours extérieurs. Dans le cas des dépenses de la Ville de Dakar durant la période considérée, les dépenses au titre du service de la dette sont celles à travers la participation ADM liée au premier contrat de Ville (inclues dans les dépenses de fonctionnement). Il n'y a pas eu d'autre financement et de financement externe connu par l'équipe.

¹⁷ La variation est calculée comme étant la valeur moyenne pondérée de l'écart entre les dépenses effectives et les dépenses initialement prévues au budget, exprimé en pourcentage des dépenses prévues dans le budget sur la base de la classification administrative, en utilisant la valeur absolue de la déviation (Source : Cadre de mesure de la performance PEFA, juin 2005, page 16)

¹⁸ Rapport de présentation des budgets pour 2005, 2006 et 2007. Le débat sur les orientations budgétaires au sein du Conseil est prévu par la loi : « Au moins un mois avant l'examen du budget d'une collectivité locale, un débat a lieu dans son conseil sur les orientations budgétaires » (Loi No 96.05 du 05 février 1996 portant Code des Collectivités Locales, Art 344)

Dans ce contexte, il convient de signaler que les écarts entre les montants des dépenses primaires du budget de fonctionnement approuvés par le Conseil Municipal et les montants du même budget réalisés sont relativement faibles : environ 13% en 2005 et 2006 respectivement, et 19% en 2007. Par contre les écarts entre les montants des dépenses (primaires) du budget d'investissements approuvés par le Conseil Municipal et les montants du même budget réalisé sont relativement très élevés : 104% en 2005, 72% en 2007 et 239% en 2007¹⁹. Ces derniers écarts expliquent en très grande partie l'écart global de la dépense primaire (tableau 3.1 ci-dessus).

| Indicateur | Note | Explication |
|--|------|--|
| PI-1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé | D | Méthode de notation M1 |
| (i) Différence entre les dépenses primaires totales réelles et les dépenses primaires initialement prévues au budget | D | Au cours des trois derniers exercices, les dépenses effectives ont enregistré pendant toutes les trois dernières années un écart correspondant à un montant équivalent à plus de 15 % des dépenses prévues au budget |

PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé

i) Mesure dans laquelle la variation de la composition des dépenses primaires a dépassé la déviation globale des dépenses primaires (telle que définie à PI-1) au cours des trois derniers exercices
 Au cours des trois derniers exercices 2005, 2006 et 2007 la variation de la composition des dépenses primaires a été très basse. En 2005 et 2006, elle a été de 1,7% et 2.1% respectivement. En 2007, elle a été de 0,1%.

Ce niveau relativement bas de la variation de la composition des dépenses primaires s'explique essentiellement par le fait qu'il n'y a pas de réaffectations entre les diverses lignes budgétaires. Par contre, on observe ici au niveau de chaque entité la même tendance que précédemment (PI-1) : Les montants des dépenses primaires réalisées pour chaque entité ont toujours été inférieurs aux montants du même budget voté par le Conseil Municipal.

| Indicateur | Note | Explication |
|---|------|--|
| PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé | A | Méthode de notation M1 |
| (i) Mesure dans laquelle la variation de la composition des dépenses primaires a dépassé la déviation globale des dépenses primaires (telle que définie à PI-1) au cours des trois derniers exercices | A | Au cours des trois dernières années, la variation de la composition des dépenses n'a pas été supérieure de 5% à l'écart global des dépenses primaires. |

¹⁹ Budget et Compte Administratif pour 2005, 2006 et 2007

PI-3. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

Il convient de signaler qu'entre 2000 et 2006, les recettes réalisées par la Ville de Dakar ont suivi une progression régulière et soutenue – elles ont plus que doublé durant cette période -- pour atteindre le montant de 21 milliards de FCFA en 2007 :

Tableau 3.2: Recettes réalisées entre 2006 et 2007 (En milliards de FCFA et en indice à partir de 2000)

| Année | Recettes réelles | | Année | Recettes réelles | |
|-------|------------------|--------------------------|-------|------------------|----------------------|
| | Montant | Progression (Indice 100) | | Montant | Progression (Indice) |
| 2000 | 9.0 | 100 | 2004 | 16.4 | 182 |
| 2001 | 11.0 | 122 | 2005 | 18.9 | 210 |
| 2002 | 12.5 | 139 | 2006 | 23.3 | 259 |
| 2003 | 13.7 | 152 | 2007 | 21.0 | 233 |

Sources : Compte Administratif 2007

La patente demeure l'impôt le plus important. Elle a augmenté en valeur absolue et relative durant la période considérée. Elle a apporté environ 48% des recettes totales en 2000. En 2007 sa contribution a été de 60.0%.

i) Recettes intérieures réelles par rapport aux estimations de recettes prévues dans le budget initialement approuvé

Le manque de programmation budgétaire véritable et la grande volonté politique de réalisation d'objectifs ambitieux expliquent également cette tendance à prévoir de façon excessivement optimiste le niveau des recettes. Par conséquent le montant des recettes réalisées demeure bien en deçà des prévisions.

Pour les trois derniers exercices budgétaires considérés (2005, 2006 et 2007), les recettes réalisées ont représenté un pourcentage relativement faible des recettes du budget voté par le Conseil Municipal : En 2005, les recettes réelles totales ont représenté environ 70% du budget initialement approuvé. En 2006, il y a eu une nette amélioration car ce pourcentage est passé à 80%. Par contre pour 2007, les recettes réalisées ont été inférieures à 65% des recettes du budget voté :

Tableau 3.3: Recettes réalisées en pourcentage des recettes prévues dans le budget initialement voté

| | 2005 | 2006 | 2007 |
|--------------------|--------|--------|--------|
| Recettes réalisées | 71,62% | 80,77% | 63,89% |

Source : Calculs de la mission. Pour plus de détails voir Annexe 1, tableau Annexe1-5

| Indicateur | Note | Explication |
|---|------|--|
| PI-3. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé | D | Méthode de notation M1 |
| (i) Recettes intérieures réelles par rapport aux estimations de recettes prévues dans le budget initialement approuvé | D | Au cours des 3 dernières années (2005-2007), les recettes internes réelles ont été pendant trois années inférieures à 82% des recettes prévues au budget initial |

PI-4 Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses

La détermination des arriérés est toujours délicate. On trouvera en annexe 5 une note à ce sujet dont les principaux points sont retenus ci-dessous.

La Ville de Dakar évalue les arriérés de paiement à partir des dépenses engagées non mandatées (DENEM). Il s'agit de dépenses engagées ayant obtenu le visa du receveur pour conformité²⁰. Ce sont les DENEM N-1 qui apparaissent au budget de l'année N. Elles viennent s'ajouter aux dépenses prévues pour l'année N. Par la procédure budgétaire elles sont de fait ré-engagées. Pourtant, elles étaient déjà engagées²¹. Elles seront mandatées et réglées en priorité au début de l'année même si le budget n'est pas encore voté/ou approuvé.

On ne devrait considérer que les dépenses engagées après vérification du service fait (fournitures livrées et travaux exécutés) et en attente de paiement. Dans ce cas, il s'agit bien d'une dette exigible de la collectivité. Dans d'autres pays on utilise dans ce cas la notion de dépenses engagées non ordonnancées (DENO)²².

Les DENEM sont un concept plus large que les DENO, même s'il est possible que certaines dépenses DENEM aient probablement fait l'objet d'un début de livraison. Les engagements doivent cesser fin novembre afin de permettre à la RPM de préparer la fin de gestion. Comme on conçoit mal que la ville puisse vivre sans aucun mouvement financier pendant un ou deux mois, il y aura forcément des DENEM en fin d'année. Par ailleurs, la notion de « journée complémentaire » existe toujours. Elle ouvre la possibilité, uniquement pour le Receveur de passer des écritures au titre de l'année N jusqu'au mois de février N+1.

La notion de dépenses engagées et non mandatée (DENEM) telle qu'elle est utilisée par les services de la Ville de Dakar n'est qu'un début de preuve. Les DENEM comprennent de vrais impayés et des « restes à réaliser » (RAR), par exemple des travaux encore à réaliser et pour lesquels il n'y a évidemment pas de facture et donc pas d'impayés. Il vaudrait mieux raisonner en dépenses engagées non ordonnancées (DENO), après livraison et facturation du service fait.

Les DENEM ne couvrent pas toutes les dépenses engagées. Il existe d'autres factures non comptabilisées parce qu'elles échappent à la procédure « normale » d'engagement et de liquidation de la dépense. Le compte de gestion du receveur présente les dépenses par nature et met en évidence que seules 20 % des dépenses de fonctionnement sont concernés par la « chaîne » de dépense normale.

Parmi les factures non comptabilisées sus mentionnées, deux types ont particulièrement été identifiés :

a) Les factures sur les engagements « prévisionnels », c'est à dire engagés automatiquement en début d'année qui concernent autant les salaires des employés que des abonnements récurrents comme l'électricité ;

b) Les factures concernant les marchés de travaux pendant la période étudiée (2005-2007) avant la réforme des marchés publics entrée en vigueur en 2008,

Elles sont analysées en détail ci-dessous :

a) Factures du champ des engagements prévisionnels

Parmi les engagements prévisionnels, on distinguera particulièrement le téléphone (SONATEL), l'eau (SDE, ex SONES) et l'électricité (SENELEC). D'un pointage effectué au cours de la mission, il apparaît qu'il n'y a pas d'arriérés pour le téléphone et l'eau. En revanche, il existe un stock important d'arriérés concernant l'électricité. En fait la ville distingue les factures qui concernent d'une part les

²⁰ Voir la présentation de la « chaîne » de la dépense à propos de l'indicateur 20.

²¹ Loi n°96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités Locales, Art 258, alinéa 10

²² L'exigibilité d'une facture correspond à un service de fait : livraison de fournitures ou travaux réalisés. Si elle n'est pas payée parce que le mandatement n'a pas été effectué, elle devient une dette exigible. Cette situation est exprimée par l'acronyme DENO : dépense engagée non ordonnancée.

bâtiments et la maintenance de ce réseau et d'autre part l'éclairage public de la voirie. Les premières sont généralement honorées mais pas les autres ou avec un grand retard.

Le montant cumulé des arriérés pour la période 2005-2007 est évalué à 2.377 M de FCFA. Pourtant, la ville de Dakar perçoit des ressources du Fond d'éclairage public (FEP) réparti par la Direction des collectivités locales.

Les relations entre les collectivités et la SENELEC sont complexes car celle-ci prélève auprès des usagers une taxe sur l'électricité qu'elle doit verser aux communes, mais qu'elle ne verse pas car les communes n'ont pas réglé leurs factures d'électricité. Il existe donc des dettes croisées entre les communes et la SENELEC.

C'est pour tenter de remédier à cette situation que l'Etat a institué une enveloppe budgétaire dénommée Fonds d'éclairage public, l'Etat contribuant à une mission d'intérêt général²³. En 2006, les impayés globaux pour tout le pays s'élevaient à 3,2 milliards de FCFA et le FEP a participé à hauteur de 1,5 milliards, soit une prise en charge de 47%. La répartition du FEP est effectuée proportionnellement à la population des collectivités. La recette est inscrite dans le budget de la ville en compte 749 « Recettes éventuelles ou imprévues » au chapitre 74 (Produits divers).

La situation est encore plus complexe à Dakar car la taxe d'électricité est versée aux communes d'arrondissement²⁴ et non à la ville qui est en charge de l'éclairage public ! Enfin, les litiges portent également sur la qualité de la maintenance : en juillet 2008 sur 289 coffrets, 54 présentaient des anomalies ou étaient défectueux²⁵.

b) Les factures concernant les marchés de travaux pendant la période étudiée (2005-2007)

Le manque absolu de souplesse du financement des investissements qui ne connaît pas le recours à l'emprunt, ressource « intercalaire » qu'on remboursera, entraîne la nécessité d'autofinancer à 100% les équipements. Cet autofinancement ne peut provenir que de l'épargne communale, c'est à dire la différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement. Du point de vue comptable, ce sera le prélèvement sur recettes ordinaires (PRO). Une écriture d'ordre (sans effet sur la trésorerie) alimentera la section d'investissement du montant du PRO : c'est l'excédent capitalisé. Les dépenses d'investissement seront exactement réalisées grâce à cette seule recette.

En 2007, les écarts entre budget (13,5 milliards) et réalisations (3,9 milliards) s'expliquent par le fait que seule l'épargne a financé les investissements. Pour mener à bien la réalisation d'investissements importants la DAU a été amenée à opérer par marchés fractionnés sur plusieurs années²⁶ et avenants sur plusieurs années (2 ou 3 ans). Il est donc difficile d'évaluer à l'intérieur des DENEM ce qui correspond aux engagements qui ont fait l'objet de réalisation (ce serait des DENO) et des fractions non encore engagées qui ont déjà fait l'objet de début de réalisation voire plus. Ces derniers n'apparaissent même pas dans les DENEM.

Des informations recueillies oralement indiquent des arriérés de paiement important sur les seuls marchés de travaux sur le réseau électrique : pour 2006 et 2007 le total engagé était de 13,3 milliards sur le chapitre d'investissement « modernisation du réseau électrique) mais seulement 6,9 milliards étaient réalisés (voir tableau 3.4)

La pratique des marchés fractionnés disparaît en 2008 avec la nouvelle procédure des marchés publics.

²³ Le Fonds n'a pas d'existence juridique au sens du FECL par exemple. Un projet de loi créant un véritable Fonds national d'éclairage public (FNEP) est envisagé. Il serait destiné à prendre en charge les factures d'éclairage public des collectivités locales ainsi que les dépenses liées à la maintenance et au renouvellement des équipements. Prévu pour 2008, le Fonds reste en cours de discussion.

²⁴ La loi No 96-08 du 5 février 1996 fixant l'organisation administrative et financière de la commune d'arrondissement et ses rapports avec la ville, Art 23-I-B.

²⁵ Bilan d'étape de l'inventaire E.P. de Dakar, juillet 2008. Certains compteurs défectueux ont été installés en 1952 (Amitié 3, Baobabs Okou, Fann Nord, Fenêtre Mermoz).

²⁶ Cela semblait être la pratique constante de la DAU. D'ailleurs la lecture des DENEM en investissement est tout à fait édifiante. On y retrouve plusieurs marchés pour la même entreprise sur le même sujet. Ces opérations étaient effectuées avec l'accord de la Commission centrale des marchés.

Des indications qui précèdent on peut faire la synthèse suivante :

Les DENEM correspondent à une définition plus large que les DENO qui sont les vrais arriérés ;

Toutefois les DENEM connus pour la ville de Dakar (1,6 - 3,7 - 3.9 milliards pour les années 2005-2006-2007) ne prennent pas en compte des DENO sur certains engagements prévisionnels (probablement 1,8 milliards FCFA rien que pour les factures de la SENELEC) et sur des marchés de travaux avec avenants (plusieurs milliards) ;

Les niveaux annuels des DENO sont probablement supérieurs aux DENEM. Il est néanmoins proposé de conserver les DENEM comme première approximation des DENO.

Les DENEM représente 8,5% du budget réalisé en 2005, mais 17,4% en 2006 et 19,5% en 2007.

i) Stock des arriérés de paiement sur les dépenses

Le stock exact des arriérés n'est pas connu (voir ci-dessus). Toutefois en décembre 2007, seuls les arriérés de factures d'électricité pour 2006 et 2007 représentaient environs FCFA 2.3 milliards, soit 11.4% des dépenses totales réelles de 2007 ;

Tableau 3.4: DENEM & DENO pour 2005, 2006 & 2007 (en FCFA et en %)

| | 2 005 | 2 006 | 2 007 |
|---------------------------|------------|------------|------------|
| Fonctionnement | | | |
| DENEM N-1 | 320 146 | 639 154 | 663 561 |
| Dépenses Budget N | 26 077 855 | 28 256 534 | 32 219 523 |
| Prélèvement | 10 724 930 | 12 009 830 | 13 524 751 |
| Dépenses hors prélèvement | 15 352 926 | 16 246 704 | 18 694 772 |
| Réalisé | 13 667 000 | 14 843 000 | 16 224 000 |
| à reporter | 1 685 926 | 1 403 704 | 2 470 772 |
| % DENEM /BP hors prélev | 2,1% | 3,9% | 3,5% |
| % DENEM /BP+DENEM | 2,0% | 3,8% | 3,4% |
| % DENEM /réalisé | 2,3% | 4,3% | 4,1% |
| Investissement | | | |
| DENEM N-1 | 1 281 615 | 3 150 958 | 3 282 478 |
| Dépenses Budget N | 9 443 315 | 8 858 865 | 10 242 267 |
| Prélèvement | - | | |
| Dépenses hors prélèvement | 9 443 315 | 8 858 865 | 10 242 267 |
| Réalisé | 5 204 000 | 6 969 000 | 3 978 000 |
| à reporter | 4 239 315 | 1 889 865 | 6 264 267 |
| % DENEM /BP hors prélev | 13,6% | 35,6% | 32,0% |
| % DENEM /BP+DENEM | 11,9% | 26,2% | 24,3% |
| % DENEM /réalisé | 24,6% | 45,2% | 82,5% |
| Total | | | |
| DENEM N-1 | 1 601 761 | 3 790 112 | 3 946 039 |
| Dépenses Budget N | 35 521 171 | 37 115 399 | 42 461 790 |
| Prélèvement | 10 724 930 | 12 009 830 | 13 524 751 |
| Dépenses hors prélèvement | 24 796 241 | 25 105 569 | 28 937 039 |
| Réalisé | 18 871 000 | 21 812 000 | 20 202 000 |
| à reporter | 5 925 241 | 3 293 569 | 8 735 039 |
| % DENEM /BP hors prélev | 6,5% | 15,1% | 13,6% |
| % DENEM /BP+DENEM | 6,1% | 13,1% | 12,0% |
| % DENEM /réalisé | 8,5% | 17,4% | 19,5% |

Sources : Budgets 2005, 2006 et 2007

ii) Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses

Voir i)

| Indicateur | Note | Explication |
|--|------|---|
| PI-4. Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses | D | Méthode de notation M1 |
| (i) Stock des arriérés de paiement sur les dépenses et toute variation récente du stock | D | Le stock d'arriérés dépasse 10% des dépenses totales. Ce stock a eu tendance à augmenter |
| (ii) Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses | D | Il n'existe aucune donnée fiable sur le stock d'arriérés pour les deux derniers exercices |

3.2 Exhaustivité et transparence

PI-5 Classification du budget

La nomenclature budgétaire utilisée par les communes sénégalaises est définie par :

- l'Arrêté interministériel n° 10830 du 19 décembre 1993,
- l'Arrêté interministériel n° 62 du 30 janvier 1997 qui complète le précédent.

D'autre part doivent s'imposer les normes comptables retenues par l'UEMOA en 2003. Mais, l'UEMOA n'a pas pris de décision afin de retenir un cadre commun pour les collectivités locales à tous les pays de l'union²⁷. Enfin, la présentation budgétaire est aussi soumise à des réglementations (universalité, équilibre) contenues dans la loi 96-05 du 5 février 1996 *portant Code des Collectivités Locales*²⁸.

En fait, la Ville de Dakar n'a aucune marge de manœuvre en matière comptable. La nomenclature dépend d'une décision de l'État. Des modifications prochaines ne sont pas attendues.

La nomenclature utilisée au Sénégal comprend une classification par nature (économique) et par service (fonctionnelle). La classification par nature, dite économique, des communes sénégalaises ne correspond qu'imparfaitement à la classification des SFP du FMI, même si pratiquement toutes les natures de charges s'y retrouvent. En revanche, la consommation de capital fixe des communes n'a pas sa correspondance en termes de dotation aux amortissements.

²⁷ Indication du Directeur du Trésor qui participe au groupe de réflexion sur ce sujet.

²⁸ Art. 243 à 245 et Art. 346 qui énoncent les grands principes auxquels doit être soumis le budget de la commune

TABLEAU 3.5 : Classification par service utilisée par les communes

| | |
|-----|----------------------------------|
| 110 | Dettes redevances, assurances |
| 210 | Contingents et participations |
| 313 | Cabinet du maire |
| 321 | Secrétariat et bureaux |
| 322 | Mairies d'arrondissement |
| 331 | Recette municipale |
| 341 | Perception municipale |
| 351 | Abattoirs halles et marché |
| 361 | Propriétés communales |
| 371 | Protection des populations |
| 381 | Voirie- square et jardins |
| 391 | Nettoisement |
| 401 | Ateliers et garage |
| 411 | Service des eaux |
| 412 | Service assainissement |
| 421 | Éclairage public |
| 441 | Education Jeunesse culture sport |
| 451 | Santé hygiène action sociale |
| 461 | Cimetières |
| 508 | Fêtes et cérémonies |
| 509 | Dépenses diverses |

Sources : Budgets 2005, 2006 et 2007

Les classifications par nature définies dans les décrets concernant les communes portant classification budgétaire ne suivent pas les directives de l'UEMOA car celles-ci ont été décidées postérieurement au cadre de la comptabilité communale sénégalaise. Celle-ci n'a pas été mise à jour car elle entraînerait un remodelage de l'ensemble des systèmes informatiques de l'ordonnateur (les communes) et surtout du comptable (Trésor) des communes qui venaient d'être changés (COMAIR et COLLOC)

La classification fonctionnelle, codifiée au niveau du sous chapitre, n'est pas non plus conforme à celle définie par l'UEMOA ni par le SFP/COFOG. Seuls quatre services fonctionnels peuvent être rattachés à des services COFOG.

En revanche, lorsqu'on recherche les correspondances entre des services détaillés avec la structure détaillée du COFOG, on trouve une correspondance totale (éclairage public) ou partielle (Education, Jeunesse, Culture, sport) dans 27 cas (voir annexe 7).

Il est clair que les règles SFP/COFOG ne sont pas adaptées à des systèmes locaux qui n'ont ni armée ni affaires étrangères. Le découpage fonctionnel et administratif est différent selon les compétences des communes. Ainsi, au niveau de la Ville de Dakar, les services de police ou de logement ne sont pas ou peu développés, ainsi que la majeure partie des affaires économiques. En revanche, les ensembles Education- Jeunesse- Culture- Sport et Santé- Hygiène- Action Sociale, regroupent un grand nombre de services destinés à la population²⁹. L'entretien et l'amélioration des infrastructures communales (voirie, électricité) absorbent une grande partie des capacités financières.

i) Le système de classification utilisé pour l'établissement, l'exécution et l'établissement de rapport du budget

²⁹ Ceci est conforme aux indications du SFP : « 2.57 Les fonctions des administrations locales les plus courantes couvrent 1) les établissements scolaires, pour lesquels la tarification des usagers est faible par rapport au coût supporté par les administrations locales; 2) les hôpitaux et les services sociaux, comme les jardins d'enfants, les crèches ou les logements sociaux; 3) l'assainissement public et des entités apparentées, comme les systèmes et les usines de traitement des eaux, les services de ramassage des ordures et d'évacuation des déchets, les cimetières ou les crématoriums; 4) les établissements culturels, les lieux de loisirs et les installations sportives, comme les théâtres, salles de spectacles, musées, galeries d'art, bibliothèques, et jardins publics ou parcs. » Manuel FMI, 2001

La préparation et l'exécution du budget de la Ville de Dakar ne se basent ni sur une classification économique conforme aux normes SFP ni sur classification fonctionnelle conforme au COFOG

| Indicateur | Note | Explication |
|---|------|---|
| PI-5. Classification du budget | D | Méthode de notation M1 |
| (i) Le système de classification utilisé pour l'établissement, l'exécution et l'établissement de rapport du budget de la Ville de Dakar | D | La préparation et l'exécution du budget reposent sur une classification différente des normes SFP et COFOG mais la ville de Dakar n'a aucune latitude en ce domaine |

PI-6 Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire

Concrètement, le processus budgétaire commence par un débat d'orientation budgétaire³⁰. Le débat a bien eu lieu pour les trois années concernées. Le document est réduit à une introduction du maire sollicitant les débats. Il n'y a aucune information statistique, économique et même d'ébauche du budget à préparer.

Pourtant le Manuel de préparation budgétaire de la DCL du Ministère de la Décentralisation et des Collectivités Locales définit ce que doit être le document introductif au débat : *« il doit s'agir d'un rapport ou note selon le cas qui traite d'aspects généraux relatifs au développement local et à son financement. Il doit présenter la situation du budget en cours d'exécution et décrire surtout les tendances en matière de recouvrement des recettes et faire des projections pour permettre aux différents intervenants d'exprimer en toute connaissance de cause leurs points de vue. La mobilisation des recettes budgétaires et extra budgétaires doit être bien présentée ; transferts de ressources de l'Etat et concours des partenaires au développement doivent faire l'objet d'un compte rendu exhaustif. Toutes les politiques publiques locales doivent y être déclinées : politique sanitaire, éducationnelle, culturelle, environnementale. Pour une meilleure organisation du débat, ce document introductif doit être envoyé à l'ensemble des participants (conseillers et invités) au moins trois jours avant la tenue de la réunion. Il est important de préciser qu'à ce stade de la préparation budgétaire, il ne s'agit pas d'envoyer un avant projet de budget, mais un document introductif des débats... (...) Au débat d'orientations budgétaires, il n'est donc pas question de discuter du projet de budget mais d'un document introductif ».*

Le budget proprement dit contient les données suivantes :

- Un rapport de présentation, rappelant le contexte (notamment fiscal) et les objectifs fixés en termes de recettes et d'investissements ;
- Une présentation par grandes masses :
 - o des recettes, avec des explications sur les prévisions,
 - o les dépenses distinguant d'abord le fonctionnement de l'investissement,
 - o puis une distinction pour les dépenses de fonctionnement entre les dépenses obligatoires (salaires, participations), et les dépenses permanentes (carburant, électricité,...),
 - o enfin pour les dépenses d'investissement une distinction entre les équipements administratifs (hôtel de ville, autres bâtiments administratifs, ..) la voirie, l'ensemble santé- hygiène, l'ensemble Education- jeunesse- sport- culture et les gros matériels ;
- Les recettes détaillées selon la nomenclature comptable (recettes de fonctionnement et recettes d'investissement, ces dernières ne contenant que le prélèvement sur recettes ordinaires),
- Les dépenses de fonctionnement :
 - o Avec le détail selon une nomenclature par nature et par services et sous- services administratifs,
 - o Une indication sur les dépenses engagées et non mandatées (DENEM),
 - o Un récapitulatif par service mais pas par nature ;
- Les dépenses d'investissement :
 - o Avec le détail selon une nomenclature par nature et par services et sous- services administratifs,

³⁰ Loi No 96-05 du 5 février 1996, Art 344

- Une indication sur les dépenses engagées et non mandatées (DENEM),
- Un récapitulatif par service ;
- Le développement des dépenses de personnel, avec le détail poste par poste et par service, en nombre de postes et en salaires et accessoires,
- Le développement des dépenses d'investissement qui donne le détail des dépenses prévues par nature et par sous-services,
- Le développement des dépenses engagées et non mandatées (N-1) ou DENEM par service et sous- services avec la référence du bordereau du mandat.

C'est à l'intérieur des dépenses obligatoires (participations) que sont notées les participations prévues pour l'Agence de Développement Municipal (ADM) et la Communauté de l'agglomération de Dakar (CADAK). Aucune autre explication n'est donnée sur ces deux organismes. Il y a d'ailleurs très peu d'indications et d'explications pour d'autres dépenses. Il est probable qu'an cours des discussions budgétaires des informations orales sont fournies.

Les informations incluses dans la documentation budgétaires sont les suivantes :

Critère d'information 1 : les données macro-économiques existent mais ne sont pas utilisées dans la préparation budgétaire ;

Critère d'information 2 : le déficit budgétaire ne s'applique pas aux communes³¹ ,

Critère d'information 3 : le financement du déficit ne s'applique pas aux communes,

Critère d'information 4 : des informations existent sur l'état de la dette à long terme (par exemple vis-à-vis de l'ADM) mais ne sont pas annexées au budget ;

Critère d'information 5 : des informations partielles existent sur les participations, un recollement serait possible, mais aucune donnée est annexée au budget malgré l'importance de certaines d'entre elles (participation CORFITEX ou 4C, banque Attijari ex-Sénégal -Tunisienne, le journal Le Soleil, la SONES devenu la SDE, notamment) ; c'est le Receveur municipal qui détient les titres dans son coffre ;

Critère d'information 6 : l'état d'exécution du budget est indiqué de façon très peu détaillée pendant la préparation budgétaire ; l'essentiel des informations concerne les recouvrements d'impôts, qui compte tenu du calendrier fiscal sont tardifs dans le dernier semestre de l'année ;

Critère d'information 7 : les données sur l'exercice en cours existent, elles sont partiellement fournies au moment de la discussion budgétaire ;

Critère d'information 8 : les données existent mais elles ne présentent pas de comparaisons entre le budget N et N-1 ;

Critère d'information 9 : quelques informations sont données sur les efforts en termes de recouvrement de la fiscalité ainsi que de divers domaines de dépenses.

Le tableau ci-dessous résume la situation de l'ensemble des critères d'information :

³¹ Le déficit est interdit (Loi No 96.05 du 05 février 1996 portant Code des Collectivités Locales, Art 346 qui définit l'équilibre réel et l'Art 347 qui explique que si le budget n'est pas voté en équilibre, il sera réglé d'office par l'administration ce qui signifie en équilibre... évidemment).

Tableau 3.6: Informations contenues dans la documentation budgétaire

| PI-6. Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire | | | |
|---|--|---------------------------------|--|
| Composante | situation Ville | Concerne ou pas la ville | Evolution possible |
| 1 L'es hypothèses macro-économiques, comprennent au moins les estimations de croissance totale et les taux d'inflation et de change | n'est pas présent | concerne la ville | l'information existe mais n'a pas été utilisée |
| 2 Le déficit budgétaire défini selon les normes GFS ou toute autre norme internationalement reconnue | le déficit est interdit | ne concerne pas la ville | le déficit est interdit |
| 3 Le financement du déficit, y compris la description de la composition prévue | le déficit est interdit | ne concerne pas la ville | le déficit est interdit |
| 4 Le stock de dette y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'exercice en cours | n'est pas présent | concerne la ville | l'information existe partiellement mais n'a pas été utilisée |
| 5 Les avoirs financiers y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'exercice en cours | n'est pas présent | concerne la ville | l'information existe partiellement mais n'a pas été utilisée |
| 6 L'état d'exécution du budget au titre de l'exercice précédent, présenté selon le même format que la proposition du budget | n'est pas présent | concerne la ville | l'information existe mais n'a pas été utilisée |
| 7 Le budget de l'exercice en cours présenté selon le même format que la proposition du budget | n'est pas présent | concerne la ville | l'information existe mais n'a pas été utilisée |
| 8 Le résumé des données sur le budget pour les recettes publiques et les dépenses selon les principales rubriques des classifications utilisées (indicateur 5), y compris les données pour l'exercice en cours et l'exercice précédent | partiel : données sur le budget prévisionnel | concerne la ville | les rubriques ne correspondent pas à la classification COFOG |
| 9 L'explication des conséquences des nouvelles initiatives des pouvoirs publics sur le budget assorties des estimations de l'impact budgétaire des principales modifications de la politique fiscale et douanière et/ou de certaines modifications majeures des programmes de dépense | partiel : données sur le budget prévisionnel | concerne la ville | l'information existe partiellement mais n'a pas été utilisée |

i) *Part des informations citées ci-dessus dans la documentation budgétaire*
Aucun des critères n'est satisfait.

| Indicateur | Note | Explication |
|---|------|--|
| PI-6. Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire | D | Méthode de notation M1 |
| (i) Part des informations parmi les 9 citées dans la documentation budgétaire la plus récemment émise par la Ville (pour être prise en compte dans l'évaluation, les informations requises pour chaque critère doivent être remplies) | D | Aucun des 9 critères d'information n'est satisfait (ou aucun des 7 critères qui concernent la Ville) |

PI-7 Importance des opérations non rapportées de la Ville

Concernant les dépenses non inscrites dans le budget, les informations revenant à la direction de la Ville en provenance des agences autonomes sont inégales tandis que les contrôles ne sont ni systématiques ni exhaustifs. On trouvera dans l'annexe 5 une note sur les dépenses non rapportées.

Les organismes et institutions partiellement ou totalement autonomes sont :

- Les écoles,
- Les centres socio- culturels,
- Les centres de santé,
- L'hôpital Abass Ndao,
- Le crédit communal,
- La recette -perception
- Les Communes d'Arrondissement.

La piscine olympique construite près de l'Université était gérée de façon autonome mais elle est à nouveau en régie directe de la ville. On considère aussi que les travaux réalisés dans le cadre du contrat de ville par le maître d'ouvrage délégué, l'AGETIP, s'ils sont extra- budgétaires au sens propre, restent contrôlés par la Direction de l'aménagement de l'urbanisme de la Ville. D'ailleurs, l'Agence de Développement Municipal (ADM) dispose d'un compte au trésor géré par la RPM.

La loi No 96-06 du 5 février 1996 *portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales*³² a affecté aux communes des équipements autrefois gérés par l'Etat sénégalais et qui sont donc entrés depuis dans le périmètre communal. Il s'agit principalement des écoles, des centres socioculturels et des centres de santé. En contrepartie, la Ville reçoit un versement du Fonds de Dotation de la décentralisation (370.4 millions de FCFA en 2006 et 384.4 millions de FCFA en 2007)

Les écoles n'ont pas de budget individualisé. Elles auraient quelques rares recettes propres. L'essentiel de leurs dépenses est rapporté dans le budget de la Ville. Pour les centres socio-culturels, la Ville prend en charge les bâtiments et une partie du personnel. Elle subventionne aussi les associations abritées dans les centres (144,4 millions de FCFA en 2007). Il est normal que le budget de ces associations, autonomes, ne soit pas rapporté dans le budget de la ville.

Les centres de santé disposent historiquement d'une grande autonomie de gestion et d'une autonomie financière. Cependant, les éléments de la gestion sont peu ou pas rapportés à la direction de la ville et au conseil municipal alors qu'elles en dépendent complètement. En outre, la Ville de

³² Loi n°96-07 du 22 mars 1996 *portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales*, particulièrement, le titre II : Chapitre II : de la santé, de la population et de l'action sociale, section 2, Art 32 : la commune reçoit les compétences suivantes : santé et population : gestion, entretien, équipements urbains centres santé, construction, gestion, entretien et équipements centres urbains de santé ; Chapitre VI : Education et notamment Art 41 : la commune reçoit les compétences suivantes: la construction, l'équipement l'entretien et la maintenance des écoles élémentaires et des établissements préscolaires.

Dakar a hérité lors de l'éclatement de la Communauté Urbaine de Dakar en 2004 d'un hôpital autrefois géré par la CUD : hôpital Abass Ndao.

Par ailleurs, la Ville a lancé un organisme de crédit aux particuliers, le Crédit Municipal à la gestion indépendante.

La ville acquitte une grande partie des dépenses de la Recette Perception (moyens et salaires). Dirigée par un fonctionnaire, le Receveur- Percepteur, relève du Trésor. Il s'agit d'un organisme autonome au service de la ville qui prend en charge l'ensemble de la comptabilité, les opérations de dépenses et le recouvrement des recettes selon le principe de la séparation de l'ordonnateur et du comptable. Devant agir en toute indépendance de l'ordonnateur, la RPM ne saurait être considérée comme un organe extra- budgétaire.

On peut également s'interroger sur la qualité des opérations effectuées par les Communes d'Arrondissement. Certes, elles ont la compétence générale³³ et l'autonomie financière au même titre que toutes les autres communes dans les limites de ses relations avec la Ville³⁴. Cependant, comme elles bénéficient de moyens techniques et d'une prise en charge du personnel (600,1 millions de FCFA en 2006, 589,3 millions en 2007), il aurait été normal que des comptes rendus d'utilisation parviennent à la Ville, ce qui n'est pas le cas. Leur gestion sera évoquée avec l'indicateur 8 : transparence des relations budgétaires intergouvernementales.

Selon la compréhension du consultant, l'indicateur 7 concerne l'ampleur des dépenses non rapportées et l'indicateur 9, le suivi des organismes extérieurs. Les différences de nature juridique des principaux organismes n'est pas évidente. Ainsi, les centres de santé s'apparentent à des associations sans en avoir le statut. Quant au Crédit Municipal, il baigne dans un vide juridique. Les responsables municipaux ont conscience de cet état de fait, fruit souvent de l'histoire, et tentent progressivement de remédier à ces situations. La création des nouveaux centres de santé avec comité de gestion (COGOA) en est l'illustration.

Evaluation des dépenses extra- budgétaires

a) Les centres de santé.

Huit centres de santé existant avant la loi de 1996 sont gérés par des comités de gestion. Ces comités, associations de droit privé, dépendent uniquement du préfet et la ville n'a aucun droit de regard. Huit nouveaux centres ont été créés avec des comités de gestion rénovés : chacun dispose d'un Comité de gestion d'organisation et d'administration (COGOA).

La ville élabore la partie du budget qui lui incombe car elle prend en charge³⁵ les salaires du personnel (médecin-chef, médecin adjoint, les infirmières, etc.), et le matériel médical.

Les COGOA ont leur propre budget annuel et un compte bancaire privé. Nous avons pu prendre connaissance de deux centres : celui de Dakar-Plateau et partiellement celui du SAMU.

En ce qui concerne le SAMU, pour le seul mois de juillet 2008, les recettes s'élèvent à 20 millions de FCFA pour les consultations et de 7 millions de FCFA pour les médicaments soit un total de 27 millions de FCFA. L'ordre de grandeur annuel est de 300 millions de FCFA.

En ce qui concerne le centre de santé de Dakar-Plateau, les données complètes de l'année 2007 ont été obtenues :

- dépenses : 56,2 millions de FCFA,
- recettes : 58,8 millions de FCFA

On remarque que les produits pharmaceutiques sont vendus avec « une marge » de 13 millions de FCFA. L'ensemble des recettes est logé dans un compte bancaire privé, et échappe à la comptabilité

³³ Loi n° 96-09 du 22 mars 1996 fixant l'organisation administrative et financière de la commune d'arrondissement et ses rapports avec la ville, Art. 6

³⁴ Exposé des motifs de la loi du 22 mars.

³⁵ Décret n°96-1135 du 27 décembre 1996 portant application de la loi de transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière de santé et d'action sociale, Art 12-15.

publique. Aucun des mouvements n'est rapporté dans le budget communal qui en revanche prend en charge les salaires et de nombreuses autres dépenses.

Pour les 16 centres de santé il n'existe pas de données consolidées et le montant des recettes non rapportées dans le budget de la ville se situerait selon les services municipaux entre 2,5 et 3 milliards de FCFA.

Le budget consacré directement par la ville est contenu dans le service 451 *Santé- hygiène et actions sociales* en fonctionnement est de 2,6 milliards de FCFA en 2007 auxquels il faut ajouter 513 millions d'investissement (divers travaux et des ambulances)³⁶.

b) Hôpital Abasse Ndao

La Ville prend en charge une partie du personnel de l'hôpital et apporte un appui en matériel médical. Le coût global pour la ville serait de 200 millions de FCFA selon les demandes pour le budget de 2009. L'hôpital est géré par un directeur (le Secrétaire général de la ville) assisté d'un agent comptable public, chef de service administratif et financier, rattaché au Ministère des finances. Il y a également un contrôleur de gestion. Le Maire préside le conseil d'administration de l'hôpital. Le niveau du budget de l'hôpital n'a pas été communiqué.

Le secteur de la santé représente 15% du budget de la ville en fonctionnement et de l'ordre de 7% des investissements, non compte tenu des recettes directement perçues par chaque organisme.

c) Le Crédit Municipal

Le Crédit Municipal de Dakar (CMD) intervient depuis 2004 dans le secteur social et économique sous forme de prêts. On peut le qualifier pour la partie économique comme un organisme qui dispense des micro- crédits. En 2007, selon le Bulletin d'informations municipales, des projets économiques pour un montant de 104,3 millions auraient été financés via la Mutuelle d'Épargne et de Crédit de la Municipalité³⁷. En outre, le CMD a accordé des crédits à 657 personnes pour un montant de 32.8 millions de FCFA.

Il a été indiqué au consultant que 11 de ses employés sur 15 sont payés par la ville³⁸ qui prend aussi en charge le loyer de l'institution. Le CMD a reçu une dotation initiale de 500 millions de FCFA en 2004 et une autre de 300 millions en 2007³⁹. Il bénéficie aussi de subvention de la Ville de 87 millions chaque année en fonctionnement et de quelques dizaines de millions en investissement (55 en 2005, 40 en 2006⁴⁰). Le budget du CMD est passé de 302 millions de FCFA en 2004 à 191 millions en 2006.

d) Niveau des dépenses non rapportées

Le niveau global des dépenses non rapportées de tous les secteurs n'est pas connu avec précision. C'est la nature même des dépenses hors budget d'être mal cernée. En retenant une base de 2 milliards de FCFA pour les centres de santé et l'hôpital et 300 millions pour le CMD, cela représente déjà 10% du budget réel de la ville en 2007 en termes de réalisation.

Les recettes ou dépenses des projets des bailleurs de fonds

La ville bénéficie de projets de bailleurs de fonds mais très peu d'information apparaît dans son budget. Le seul projet bien identifié est le contrat de ville du PRECOL financé en grande partie par l'ADM, elle-même bénéficiant de financement IDA et AFD. Toutefois, seul est transcrit le montant de la participation de la ville au financement des investissements. On ne trouve aucune donnée dans le budget sur les investissements réalisés dans le cadre de ce projet, ni sur l'effort en terme d'entretien

³⁶ Le budget de fonctionnement de la Ville comprend des investissements plus légers (mobilier de bureaux, matériels médical). Il y a donc une certaine confusion sur la définition des investissements de la Ville qui se retrouvent dans d'autres chapitres budgétaires.

³⁷ Selon la loi bancaire, le CMD ne peut octroyer directement des prêts. Il utilise donc les services de la Mutuelle, organisme autonome, qui comme ses homologues, nombreuses, en a la possibilité.

³⁸ Un autre interlocuteur a au contraire indiqué qu'aucun personnel n'était rémunéré par la Ville...

³⁹ Dans le compte 6469 Participations diverses, service 210.

⁴⁰ Nous avons pu obtenir les comptes et bilans de 2004 à 2006, mais ceux de 2007 n'était pas disponibles sous une forme définitive en janvier 2009.

prioritaire ou en financement de projet d'accompagnement. On peut expliquer cette situation par une faible appropriation du contrat de ville car les travaux sont réalisés par un maître d'ouvrage délégué (l'AGETIP).

L'absence de précision au niveau du budget n'exprime pas l'ensemble des relations de la Ville avec le contrat de ville. Plusieurs services détiennent une partie de l'information : le contrat lui-même, ou l'état de la dette envers l'ADM, ou le programme de travaux. Le bulletin d'informations locales (le Municipal) d'avril 2008 rappelle que contrat de ville signé le 19 octobre 2007 va apporter 5,3 milliards de financement à la ville. *Il est normal que ce contrat signé à la fin de la période d'étude ne figure pas dans les comptes de 2005-2007.* En revanche, les données sur le contrat précédent et notamment la dette contractée ne figure pas non plus en annexe.

i) Niveau des dépenses extra- budgétaires non rapportées

Si on s'en tient aux budgets de centre de santé et du CMD on peut évaluer les budgets non rapportés à au moins 2 milliards pour les premiers et 300 millions pour le second, soit un total de 2.3 milliards, ce qui représente 11.4% des dépenses réelles pour 2007;

ii) Les informations sur les recettes/ dépenses les projets financés par les bailleurs de fonds, qui sont incluses dans les rapports budgétaires

Les principales activités de bailleurs de fonds ont repris en 2007 avec le contrat de ville, et en 2008 avec des perspectives nouvelles d'emprunt. Pour la période étudiée, l'activité est moins importante. Toutefois, l'analyse des budgets et comptes montre que l'information est limitée à la mention d'un débours, par exemple pour les remboursements à l'ADM. Elle est donc notoirement insuffisante.

| Indicateur | Note | Explication |
|---|------|--|
| PI-7 Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale de la Ville | D | Méthode de Notation M1 |
| i) Niveau des dépenses extra-budgétaires non rapportées (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds, qui ne sont pas incluses dans les rapports budgétaires | D | Le niveau des dépenses extra-budgétaires non rapportées (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds), constitue plus de 10% des dépenses totales |
| ii) Les informations sur les recettes/ dépenses les projets financés par les bailleurs de fonds, qui sont incluses dans les rapports budgétaires | D | Les informations sur les recettes/ dépenses les projets financés par les bailleurs de fonds sont tout à fait insuffisantes dans les rapports budgétaires |

PI-8 Transparence des relations budgétaires intergouvernementales

La Ville de Dakar est découpée en 19 Communes d'Arrondissement, mais elle appartient elle-même à un groupement intercommunal : la communauté d'agglomération de Dakar (CADAK). Dans les deux cas, elle se trouve à l'intersection de flux financiers. L'indicateur 8 concernera donc les relations de la Ville avec les Communes d'Arrondissement et la CADAK.

Les Communes d'Arrondissement

Créées par la loi N° 96-09 du 22 mars 1996, les Communes d'Arrondissement de la Ville de Dakar jouissent d'une totale autonomie de gestion. Leurs compétences comprennent exclusivement : la gestion des marchés de quartier, les petits travaux d'assainissement et d'hygiène, la participation à la collecte des ordures ménagères, la surveillance et l'entretien courant de l'éclairage public, le désensablement et l'entretien des rues, places et espaces verts, l'entretien des équipements scolaires, sanitaires, socioculturels et sportifs. Bien que limitative, la liste des compétences n'est pas

sans poser de problèmes de frontière avec la Ville (électrification, gestion des souks et marchés, etc.)⁴¹.

Les Communes disposent notamment des recettes suivantes⁴² :

- Produits des impôts directs (uniquement le minimum fiscal de 4^{ème} catégorie et les patentes des commerçants exerçant sur les marchés),
- Les produits des taxes communales indirectes : taxes sur l'électricité consommée, taxe sur l'eau, taxe sur les spectacles, jeux et divertissements, taxes sur les entrées payantes, taxe sur la distribution d'essence, gas-oil ou de tout autre carburant,
- Des revenus du patrimoine immobilier et notamment la location de souks, loges ou stalles dans les marchés, ou les droits de place sur les mêmes marchés, et le produit des permis de stationnement.

Elles perçoivent enfin une dotation annuelle en provenance de la ville dans des conditions fixées par décret. La répartition des dotations allouées par la ville aux Communes d'arrondissement est effectuée de la façon suivante :

- La masse globale à répartir est calculée sur la moyenne des recettes des trois dernières années⁴³ ;
- Le pourcentage appliqué est de 10 % (la masse à répartir s'est élevée à 1.701.498.811 FCFA pour 2007) ;
- La répartition est effectuée à 40% en parts égales entre les Communes d'Arrondissement et à 60% proportionnellement à leur population⁴⁴ (voir en annexe 6 la répartition de 2007).

Le calendrier administratif est le suivant :

- L'arrêté préfectoral est paru le 29 juin 2007 ;
- Il a été envoyé le 10 juillet à la Ville ;
- La Ville a fait le versement en une seule fois tableau ci-dessous, ce qui est un net progrès par rapport aux années précédentes.

TABLEAU 3.7: VERSEMENTS DE LA VILLE AUX COMMUNES

| en millions de Fcfa | 2005 | 2006 | 2007 |
|---------------------|---------|---------|---------|
| juillet | | 209,1 | |
| août | | 1 000,0 | 1 701,4 |
| septembre | | 306,0 | |
| octobre | 1 000,0 | | |
| novembre | 67,9 | | |
| Total | 1 067,9 | 1 515,1 | 1 701,4 |
| complément 2006 | | | 147,7 |

Sources⁴⁵

Pour information, en 2008, le décret n° 2008-383 de calcul de la dotation est un décret présidentiel daté du 7 avril 2008 et contresigné par le Premier ministre.

Aucun service de la Ville n'avait d'information sur les budgets des Communes d'Arrondissement, bien que la ville participe à leurs dépenses : 589 millions de FCFA en 2007 dont 547 millions en dépenses de personnel. Globalement, la Ville prend en charge plus de 43% des dépenses des communes d'arrondissement en 2007.

⁴¹ Loi N° 96-08 du 5 février 1996 fixant l'organisation administrative et financière de la commune d'arrondissement et ses rapports avec la ville, Art 8.

⁴² Idem, Art 23

⁴³ Lettre n° 000908/MEF/DGCPT/RGT/RPM du 30 juin 2007 du Receveur Percepteur Municipal de Dakar relative à la situation des recettes ordinaires de la ville de Dakar.

⁴⁴ Décret 2007-408 du 16 mars fixant les modalités de répartition de la dotation globale de la Ville aux Communes d'Arrondissement pour l'année 2007.

⁴⁵ Source : exploitation du fichier des mandats émis 2005-2007 par la Ville.

TABLEAU 3.8 DÉPENSES COMMUNES PRISES EN CHARGE PAR LA VILLE

| M Fcfa | 2005 | 2006 | 2007 |
|--------------------------------|---------|---------|---------|
| Excédents | 884,9 | 571,9 | 685,3 |
| Recettes de l'année | 4 503,4 | 4 989,7 | 4 412,9 |
| Total | 5 388,3 | 5 561,6 | 5 098,2 |
| dont dotation Ville | 1 067,9 | 1 515,1 | 1 701,4 |
| Dépenses | 4 681,9 | 4 856,9 | 4 722,9 |
| Dépenses budget Ville | 449,0 | 600,0 | 589,0 |
| Total dépenses | 5 130,9 | 5 456,9 | 5 311,9 |
| Total pris en compte par Ville | 1 516,9 | 2 115,1 | 2 290,4 |
| % dépenses | 30% | 39% | 43% |

source RPM

Sources : RPM

La CADAK

Deux décrets du 4 août 2004 créent *deux structures intercommunales sur l'agglomération de Dakar* : la CADAK (Communauté de l'Agglomération de Dakar comprenant les villes de Dakar, Pikine, Guédiawaye) et la CAR (Communauté de l'Agglomération de Rufisque comprenant la ville de Rufisque, les communes de Bargny, Sébikhotane, Diamniadio, ainsi que les communautés rurales de Sangalcam et de Yenne). Elles sont compétentes en ce qui concerne la construction et l'entretien de la voirie municipale, la gestion de l'éclairage public, le nettoyage des rues et l'enlèvement des ordures ménagères. Un comité composé de représentants des collectivités membres a la responsabilité de l'orientation des activités de ces entités dirigées chacune par un directeur proposé par les membres de ces communautés.

Les deux Communautés d'Agglomération succèdent à la Communauté urbaine de Dakar créée en 1983⁴⁶ et dont l'une des compétences principales était la collecte et le traitement des ordures ménagères. Pour diverses raisons, la CUD a été dissoute en 2000. Le traitement des ordures ménagères relève aujourd'hui des deux communautés d'agglomération dans le cadre d'une entente intercommunautaire. Le montage est particulièrement complexe, fait intervenir un financement par l'Etat, et ne sera pas présenté ici.

Les ressources financières nécessaires à l'exercice des attributions des communautés peuvent provenir :

- De subventions accordées par des partenaires au développement ;
- Des contributions des villes membres ;
- De subventions de l'Etat à travers le fonds de dotation de la décentralisation, le Fonds d'équipement des Collectivités locales ou tout autre fonds ;
- Des dons et libéralités.

La contribution de chaque ville au budget de la CADAK⁴⁷ est fixée chaque année par Arrêté du Ministre chargé des Collectivités locales. Elle est établie au prorata des recettes ordinaires recouvrées par chacune des villes au cours des trois dernières gestions budgétaires connues. En principe, le choix de retenir l'ensemble des recettes fiscales, y compris la patente, fait participer plus la Ville de Dakar. Il n'y a donc pas de relation directe entre le niveau de la TEOM perçue, qui n'est que l'une des recettes fiscales, et le coût du service pour la communauté.

Cependant, on notera que :

- La ville participe à la CADAK à hauteur de 190 millions de FCFA en 2006⁴⁸ et 100 millions en 2007,
- Le produit de la TEOM, d'ailleurs jugé très insuffisant s'est élevé ces 2 années là respectivement à 1,174 milliards et 1,222 milliards.

⁴⁶ Décret n°83-1131 du 29 octobre 1983.

⁴⁷ Art 17 du décret sus- mentionné.

⁴⁸ Arrêté du Ministre de l'Intérieur et des collectivités locales n° 2804 du 8 mai 2006, qui fixe la répartition.

On remarque d'une part que la contribution a baissé alors que les recettes ordinaires ont augmenté et que la participation est notoirement inférieure aux recettes de la TEOM. Il est vrai que la Ville conserve une compétence générale en termes de nettoyage, mais l'écart entre sa participation et le coût des ordures ménagères reste très important.

i) Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées

Concernant les dotations aux communes d'arrondissement, on observe que : a) Le calcul des dotations est transparent et conforme à la législation ; b) Les versements aux communes sont opérés tardivement dans l'année. Cela résulte de plusieurs raisons comme l'attente des données comptables sur l'année précédente, le calendrier budgétaire qui se termine fin mars, le processus administratif long (décret présidentiel, arrêté préfectoral, etc.). Concernant la participation à la CADAK, le processus reste moins transparent. Il s'agit d'une structure « jeune » et à l'activité en devenir ;

ii) Communication en temps voulu d'informations fiables aux administrations décentralisées sur leur allocation

Les informations sur les transferts sont fournies avec retard aux bénéficiaires. Une grande part de ce retard n'est d'ailleurs pas imputable à la ville : elle est la conséquence des délais administratifs.

iii) Degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories sectorielles

Globalement, la Ville ne dispose pas d'un tableau de bord plus général sur les communes qui pèsent sur son budget non seulement par la dotation annuelle mais aussi par le financement direct des dépenses des arrondissements. De même la relation avec la CADAK reste très limitée. En conclusion, il n'y a pas de rapports budgétaires consolidés.

| Indicateur | Note | Explication |
|--|------|---|
| PI-8 Transparence des relations budgétaires intergouvernementales | C+ | Méthode de Notation M2 |
| i) Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées | A | L'affectation horizontale de la quasi-totalité des transferts (au moins 90% en valeur) provenant de la Ville est déterminée par des mécanismes transparents et basés sur des règles |
| ii) Communication en temps voulu d'informations fiables aux administrations décentralisées sur leur allocation | C | Les administrations décentralisées (les communes d'arrondissement et la CADAK) reçoivent des informations fiables sur les transferts qui leur seront allouées mais trop tardivement pour que des modifications importantes soient apportées à leur budget |
| iii) Degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories sectorielles | D | Des informations budgétaires (au moins ex-post) concordant avec les rapports budgétaires de la Ville sont pour moins de 60% en valeur des dépenses décentralisées OU si ces informations portent sur une proportion plus importante de dépenses, leur consolidation sous forme de rapports annuels est retardée de plus de 24 mois, pour peu qu'elle s'effectue |

PI-9 Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public

On a vu (indicateur 7) que les entités suivantes peuvent être considérées comme des centres de dépenses autonomes:

- Les centres de santé,
- L'hôpital Abasse Ndao,
- Le crédit communal de Dakar,
- Les Communes d'Arrondissement.

Certes, on ne peut pas considérer que tous ces centres de dépenses autonomes ne renseignent en rien la Ville sur leurs activités. Certains d'entre eux peuvent penser que le suivi des dépenses par la Direction des affaires financières par le jeu de la chaîne comptable est déjà riche d'enseignement pour la direction générale. D'autres font parvenir à leur direction respective des rapports d'activité (à la DASS par exemple). Par ailleurs, à l'intérieur d'une même catégorie, les centres de santé, on sait déjà qu'il y a une différence entre les centres anciens et ceux qui ont été créés depuis la loi de 1996. Le secrétaire général de la Ville qui fait office de directeur de l'hôpital Abassi Ndao ou le directeur des finances et de la comptabilité qui dirige le Crédit communal sont fondés, à juste titre, à considérer qu'ils sont au cœur même de l'activité des organismes autonomes.

De même, la préparation budgétaire de la Ville, parce qu'elle opère apparemment une synthèse des demandes, peut donner l'impression d'une approche globale et *ex-ante* de la gestion des services. Mais ce n'est pas le cas. Ces organismes, parce qu'ils sont autonomes, n'expriment qu'une partie de leur besoin au niveau du budget de la Ville.

Finalement, au niveau central, le résultat est parcellaire, jamais global même pour un secteur, et non systématique.

(i) *Étendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques*

Compte tenu de ce qui précède les agences autonomes ne font pas l'objet d'un suivi annuel ou le suivi assuré est largement incomplet

(ii) *Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées*

Les communes d'arrondissement sont totalement autonomes et non tenues de fournir les données.

| Indicateur | Note | Explication |
|---|-------------|---|
| PI-9 Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public | Pas noté | Méthode de Notation M1 |
| (i) Étendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques | D | Les agences publiques autonomes ne font pas l'objet d'un suivi annuel ou le suivi assuré est largement incomplet |
| (ii) Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées | Pas de note | Il n'est pas possible de porter un jugement puisque les administrations décentralisées sont totalement autonomes et non tenues de fournir les données |

PI-10 Accès du public aux principales informations budgétaires

Les informations montrent des percées inégales en termes de communication vers le public. Au cours de la discussion budgétaire, en session plénière du conseil municipal, les débats sont publics mais il y a peu d'observateurs. On ne sait pas si des documents de préparation budgétaire sont remis aux

personnes présentes. En revanche, on sait qu'il y a des journalistes présents ou informés puisque ceux-ci écrivent des articles sur le vote du budget⁴⁹.

Il convient de rappeler que d'après la loi, les budgets et les comptes doivent rester déposés au siège de la collectivité locale où ils sont à la disposition du public⁵⁰. Le tableau présente les 6 critères et l'appréciation de la situation compte tenu des documents mis à disposition lors de la mission à Dakar et des entretiens effectués.

| TABLEAU 3.9 - DISPONIBILITE ET PUBLICATIONS DE DOCUMENTS DE GFP | | | |
|--|---|--|--------------------|
| Document/information | Moyen de publication | Date publication/parution | Critère satisfait? |
| i) Documents de budget annuel | Document à disposition du public à la mairie conformément à la législation en vigueur | Après adoption par le Conseil et approbation par le Préfet | OUI |
| ii) Rapports intra - annuel sur l'exécution du budget | Rapports internes élaborés à l'intention du Maire. Pas disponible au public (voir PI-24) | | NON |
| iii) Etats financiers de fin d'exercice | Le Compte Administratif est à la disposition du public à la mairie conformément à la législation en vigueur | Après adoption par le Conseil et approbation par le Préfet | OUI |
| iv) Rapports de vérification externe | Pas de rapport | -- | NON |
| v) Attribution marchés | Pas publié | -- | NON |
| vi) Ressources mises à la disposition des unités de service de base | Pas publié (voir PI-23) | -- | NON |

- (i) Nombre de critères relatifs à l'accès du public aux informations qui sont remplis
La Ville met à disposition du public 2 des 6 éléments d'information cités

| Indicateur | Note | Explication |
|---|------|--|
| PI-10 Accès du public aux principales informations budgétaires | C | Méthode de Notation M1 |
| (i) Nombre de critère relatifs à l'accès du public aux informations qui sont remplis (pour être pris en compte, il faut que le critère relatif soit entièrement spécifié) | C | L'administration met à la disposition du public 2 des 6 éléments d'information cités |

3.3 Budgétisation fondée sur les politiques publiques

PI-11 Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget

Le calendrier budgétaire est pratiquement fixe d'une année à l'autre ; à quelques jours près, liées aux jours ouvrables.

⁴⁹ Par exemple, le SOLEIL « Le conseil municipal de la ville de Dakar a voté à l'unanimité le projet de budget 2006. Celui-ci s'élève à 28. 655.696.616 FCFA dont 45 % sont affectés à l'investissement... » Ou 3 novembre 2008 « Ouverture de la session budgétaire de la Mairie de Dakar, ... Le Conseil municipal de Dakar a ouvert, avant-hier, sa session ordinaire consacrée au budget 2008... ».

⁵⁰ Loi No 96.05 du 5 février 1996, Art 267

Ainsi pour la préparation budgétaire de 2006, une lettre circulaire signée par le Maire est envoyée à tous les directeurs et chefs de service le 12 septembre 2005⁵¹. Elle donne quelques indications pour la préparation des budgets⁵² et rappelle que les services doivent procéder à des prévisions de dépenses et précise les calendriers prévus :

- Phase 1 : les budgets individuels par service doivent être préparés du 15 septembre au 15 octobre 2005 et envoyé à la DAF;
- Phase 2 : un pré- budget doit être proposé par la DAF par synthèse des documents individuels entre le 18 octobre et le 4 novembre ;
- Phase 3 : les réunions d'arbitrage se dérouleront entre le 8 et le 30 novembre ;
- Phase 4 : l'ouverture de la session budgétaire sur la base d'un budget confectionné par la DAF, est fixée au 12 décembre et la commission des finances doit se réunir le 19 décembre ; c'est après la discussion en commission des finances que le projet de budget final est proposé au conseil municipal ;
- Phase 5 : le vote du budget se déroule le 19 décembre 2005⁵³ ;
- La date du débat d'orientation budgétaire (DOB) aura eu lieu vers la mi-novembre

Le budget entre ensuite dans la procédure d'approbation par l'administration (le préfet⁵⁴) qui peut durer 2 mois. Les approbations ont eu lieu :

- Le 07 mars 2005⁵⁵
- Le 10 février 2006⁵⁶,
- Le 5 février 2007⁵⁷.

(i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier

Il existe un calendrier de préparation et de vote du budget clairement défini. Les délais de préparation laissés aux services sont courts mais ceux-ci ayant connaissance du calendrier ont tout à fait eu le temps de le préparer ;

(ii) Directives concernant la préparation des propositions budgétaires

La lettre circulaire de préparation budgétaire est plutôt axée sur le calendrier. Elle contient peu d'éléments de cadrage. Il revient essentiellement aux services de faire des propositions. La commission des finances intervient pour préparer le rapport qui sera présenté avant le vote formel. Le compte rendu de la commission des finances de 2007 montre que ses membres ont des demandes claires et précises. Elles ont été entendues et discutées mais les réponses obtenues par la commission indiquent que les demandes sont déjà satisfaites dans le budget. La latitude de la commission semble faible.

(iii) Approbation du budget par les autorités législatives dans les délais prévus

L'approbation du budget dépend de l'administration déconcentrée qui prend sa décision en février. Pour ce qui concerne la Ville, sa responsabilité relève de la date du vote du budget. Comme il a lieu en décembre, on peut considérer que « l'autorité législative » a approuvé le budget avant le début de l'exercice budgétaire, pour les années 2005 et 2006.⁵⁸ Pour 2007, le rapport de la commission des finances indique que la commission s'est réunie le 5 février 2007, et donc le vote du budget n'a pu être que postérieur.

⁵¹ La préparation du budget pour 2007 a été similaire.

⁵² Les lettres circulaires sont de plus en plus détaillées en passant de 2006 à 2007.

⁵³ La prise en compte des DENEM dans le vote n'a pas été précisée.

⁵⁴ L'approbation relevait de la Direction des Collectivités Locales (DCL) du Ministère de l'intérieur et de la décentralisation avant les lois de 1996. Depuis, l'approbation est déconcentrée au niveau du préfet du département de Dakar.

⁵⁵ Arrêté Préfet du Département de Dakar No. 237/P/D/DK du 7 mars 2005

⁵⁶ Arrêté Préfet du Département de Dakar No. 662/P/D/DK du 31 mars 2006

⁵⁷ Arrêté Préfet du Département de Dakar No. 438/P/D/DK du 2 mars 2007

⁵⁸ La vérification formelle n'a été effectuée que pour 2006. L'archivage des dossiers est très inégal dans les services administratifs de la ville de Dakar. Le manque de meubles de rangement explique en partie cette situation. Il en résulte en tout cas une grande difficulté à retrouver les documents du processus budgétaire passé.

Budget 2009

Pour la préparation budgétaire de 2009, le calendrier est le suivant :

- Phase 1 :
 - o Les budgets individuels par service doivent être déposés à la DAF avant le 5 septembre 2008 ;
 - o Un pré -budget doit être proposé par la DAF par synthèse des documents individuels avant le 6 octobre 2008 ;
- Phase 2 : Les réunions d'arbitrage devaient se terminer le 7 novembre 2008 ;
- Phase 3 : L'ouverture de la session budgétaire sur la base d'un budget confectionné par la DAF, était fixée au 11 décembre et la commission des finances devait se réunir le 16 décembre⁵⁹.
- La date du débat d'orientation budgétaire (DOB) n'a pas été précisée, mais le texte du rapport introductif du sénateur-maire de Dakar est disponible.

| Indicateur | Note | Explication |
|---|------|--|
| PI-11 Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget | B | Méthode de Notation M2 |
| (i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier | A | il existe un calendrier de préparation et de vote du budget clairement défini. Les délais de préparation laissés aux services est court mais ceux-ci ont tout à fait le temps de le préparer |
| (ii) Directives concernant la préparation des propositions budgétaires | D | Une circulaire budgétaire est émise à l'intention, des directions. Elle ne fixe pas des plafonds applicables à chaque unité |
| (iii) Approbation du budget par les autorités législatives dans les délais prévus | B | Le conseil municipal a approuvé le budget avant le début de l'exercice budgétaire, sauf dans l'un des exercices (2007) |

PI-12 Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques

Pour cet indicateur, les informations sont inégales : d'un côté, formellement il n'existe pas de budget pluriannuel, mais d'un autre côté, de nombreuses informations à conséquences pluriannuelles peuvent être réunies (programmes d'investissement prioritaire du contrat de ville, engagement dans des programmes d'équipement comme l'électrification, etc.).

Le contenu du contrat de ville montre son caractère pluriannuel affirmé. Il contient un Programme d'investissements prioritaires (PIP), par exemple, qui prévoit des dépenses pour 5,0 milliards de FCFA dont 4.4 milliards de travaux proprement dits, soit une année moyenne de dépenses d'investissement de la Ville : 2,8 milliards de Voirie, 1.1 milliards d'équipements sanitaires, 0,1 d'équipement administratifs (une mairie d'arrondissement, et 0,3 milliards pour un centre d'hébergement équipé à Gorée)⁶⁰. Les équipements sont répartis sur un échancier pluriannuel de 4 ans, durée du contrat. D'ailleurs plusieurs ensembles d'actions ont des échéances : programmes d'entretien prioritaire (PEP), programme d'ajustement municipal (PAM).

⁵⁹ Mais la date a été repoussée au 2 février 2009, cette année étant une année électorale.

⁶⁰ Liste des équipements du PIP souhaités par la Ville de Dakar, lettre du 22 février 2007 et contrat de ville lui-même signé et approuvé le 19 octobre 2007.

TABLEAU 3.10 : CONTRAT DE VILLE 2007 DE LA VILLE DE DAKAR : FINANCEMENT PREVU

| En FCFA | Autofinancement communal | Prêt | Subvention | Total |
|----------------------------------|--------------------------|---------------|---------------|---------------|
| PIP (incl. Moe & MOD) | 367 725 000 | 1 440 900 000 | 3 194 375 000 | 5 003 000 000 |
| PAM | | | 252 774 420 | 252 774 420 |
| Participation aux frais de l'ADM | 52 557 744 | | | 52 557 744 |
| Total | 420 282 744 | 1 440 900 000 | 3 447 149 420 | 5 308 332 164 |
| % | 8% | 27% | 65% | 100% |

Source : Contrat de ville

Avec le contrat, la Ville a contracté un prêt de 1, 440 milliards de FCFA au taux de 4,25% sur 12 ans (144 mois). Un tableau d'amortissement du prêt est annexé au contrat de ville. Il comprend une première période où la mensualité s'élève à 8,7 millions de FCFA pendant la première année puis passe à 21,5 millions après un différé d'un an. Ce montant, sera ramené à 12,7 millions, une fois l'autofinancement entièrement réglé. La forme de l'échéancier était identique pour le premier contrat de ville : 14,6 millions de FCFA la première année, 13,5 millions pendant seconde période, 9.8 millions ensuite. C'est ce dernier niveau qui est en cours actuellement et ce, jusqu'en février 2013.

On peut expliquer l'absence d'informations budgétaire sur le contrat de ville par le fait qu'il n'a été signé qu'en 2007, c'est-à-dire à la fin de la période couverte par l'analyse PEFA. Il sera donc intéressant de saisir dans l'avenir dans quelle mesure il aura influencé une vision pluriannuelle de la gestion municipale. Toutefois, la ville avait déjà signé un contrat de ville en 1999 qui s'est clôturé en 2004 qui contenait déjà des programmes pluriannuels. Il ne semble pas qu'il ait eu un effet de contamination positive sur la gestion de la ville.

Par ailleurs, dans le domaine technique, la Ville est moins directement concernée puisque le suivi pratique des investissements est effectué par un maître d'ouvrage délégué (MOD), l'AGETIP.

(i) Prévisions budgétaires et allocations fonctionnelles pluriannuelles

Elles sont totalement inexistantes ;

(ii) Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette

Actuellement, la dette à long terme, hors avance de trésorerie de l'Etat, reste très faible : son coût annuel représente moins de 1% des budgets en 2005 et 2007, et moins de 2% en 2006. Avec le second contrat de ville, le coût va légèrement dépasser 1%. D'autres emprunts sont envisagés mais ils ne seront réalisés au mieux qu'en 2009. La faiblesse de la dette explique probablement que des études de soutenabilité de la dette ne sont qu'occasionnelles. Une a été réalisée à l'occasion du contrat de ville afin de tenir compte des ratios limites d'endettement retenu par l'ADM. Une autre a été réalisée par l'AFD dans la perspective d'un prêt direct (d'ailleurs en cours de réalisation en 2009). Finalement, même si la Ville a été associée, les analyses ont été effectuées par des bailleurs de fonds (AFD, ADM).

(iii) Existence de stratégies sectorielles assorties d'états de coût

Elles existent et on peut noter par exemple le programme d'électrification de la ville, la stratégie concernant la santé et le contrat de ville lui-même. En revanche, même lorsque des coûts sont connus (électrification), ils ne correspondent pas avec les écritures budgétaires ;

(iv) Relations entre les budgets d'investissement et les estimations des dépenses à moyen terme

Aucun document opérant la synthèse de programmes d'investissement avec des dépenses de fonctionnement à moyen terme n'a été identifié par l'équipe. Même dans le secteur de l'électrification pour lequel les investissements s'élèvent à des montants compris entre 5 et 10 milliards de FCFA, aucune prévision interne des conséquences sur les frais de fonctionnement n'a été établie.

| Indicateur | Note | Explication |
|--|------|--|
| PI-12 Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques | D | Méthode de Notation M2 |
| (i) Prévisions budgétaires et allocations fonctionnelles pluriannuelles | D | Aucune prévision budgétaire globale pluriannuelle n'est établie |
| (ii) Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette | C | Des analyses de soutenabilité de la dette extérieure ont été effectuées au cours des 3 dernières années |
| (iii) Existence de stratégies sectorielles assorties d'états de coût | D | Des stratégies sectorielles ont été préparées (contrat de ville), mais aucune d'elles n'établit un état suffisamment précis des coûts liés aux investissements et aux dépenses de fonctionnement |
| (iv) Relations entre les budgets d'investissement et les estimations des dépenses à moyen terme | D | La budgétisation des dépenses d'investissement et de fonctionnement sont des processus distincts et ne donnent pas des estimations relatives aux charges récurrentes. |

3.4 Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

Pour les indicateurs 13, 14 et 15 concernant la fiscalité, l'appréciation de la performance de la Ville est délicate car les tâches sont réparties de façon inégale entre les services de l'Etat et la municipalité. Le guide de mesure des performances PEFA pour les collectivités locales ne fournit aucune indication précise à ce sujet⁶¹. Suite au rapport préliminaire, le secrétariat du PEFA a proposé de limiter l'analyse à la seule taxe sur la publicité. A notre sens cela serait très réducteur car cette taxe ne représente selon les années qu'environ 5% des recettes. D'autre part, dans des systèmes similaires, des exemples sont nombreux de travaux de suivi et d'appui par les collectivités de l'action des services de l'Etat : observatoire fiscaux, suivi des contribuables, contrôle du bien fondé de l'assiette fiscale, mise à disposition de personnel et de matériel, adressage, financement de cadastres et de registres fiscaux, etc. On doit considérer que les services de l'Etat sont des délégués de service public au bénéfice des communes pour le recensement de la matière imposable et le recouvrement. C'est d'ailleurs dans ce sens que dans son intervention à la Commission des finances de 2007 la Direction des Finances de la Ville, indiquait : « *Il importe d'agir sur trois aspects essentiels :*

- *la réorganisation des procédures de recouvrement par la création de commissions orientées vers la prise en charge des petits contribuables notamment en ce qui concerne la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et l'impôt foncier bâti.*
- *La poursuite des opérations de redressement des contribuables insuffisamment imposés pour arriver à une base d'imposition conforme à la réalité fiscale de chaque entreprise.*
- *La parution des rôles pour les grandes entreprises avant le 31 mars en vue de permettre aux services de recouvrement d'assurer, dans le cadre d'une bonne planification, une meilleure prise en charge des contribuables.* »⁶²

PI-13 Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables

L'organisation de la fiscalité est essentiellement du ressort de l'Etat (législation, information du contribuable, recours). Pourtant la Ville dépend pour plus de 80% des ressources fiscales gérées par l'Etat. Elle ne peut s'en désintéresser. D'ailleurs elle prend en charge des vacataires en termes d'immatriculation des contribuables. Elle pourrait créer des services d'accueil du contribuable comme dans d'autres pays où la situation est similaire. De plus, la Ville est responsable de certaines taxes

⁶¹ Guidelines for application of the PEFA performance measurement framework at Sub National Government level, Volume 2-annex, PEFA secretariat, march 2008.

⁶² Rapport de la Commission des finances et des affaires économiques, Ville de Dakar, février 2007

municipales comme la taxe de publicité. Celle -ci peut faire l'objet d'une évaluation. Le problème de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères reste entier...

Indications sommaires sur le système de la fiscalité directe locale

Elle comprend les impôts suivants⁶³ :

- L'impôt du minimum fiscal (CGI, Art 201), forme d'impôt forfaitaire sur le revenu ;
- La taxe représentative du minimum fiscal (ou TRIMF, CGI, Art 207) retenue à la source sur les salaires, pensions, etc ;
- La contribution foncière sur les propriétés bâties (CGI, Art 215) ;
- La contribution foncière sur les propriétés non bâties (CGI, Art 228),
- La surtaxe sur les terrains non bâtis ou insuffisamment bâtis (de la région de Dakar uniquement, CGI, Art 234),
- La contribution des patentes (CGI, Art 242),
- La contribution des licences (CGI, Art 275),
- La Contribution globale unique ou CGU (CGI 74-a), pour les petits contribuables professionnels, impôt partagé avec l'Etat.

A ces impôts on peut rattacher la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM ou TOM), qui est une taxe communale⁶⁴ mais elle est établie par voie de rôle par les services de l'Etat en même temps que la taxe foncière et sur la même base⁶⁵.

Seuls deux de ces impôts et taxes ne sont pas établis par voie de rôle, la TRIMF et la CGU qui font l'objet de versements spontanés. Il revient à l'administration centrale du Trésor d'identifier la collectivité bénéficiaire car la domiciliation du contribuable ne correspond pas à son lieu de travail (cas de la TRIMF, par exemple). Les versements de l'Etat aux collectivités sont souvent tardifs. C'est une des raisons de l'utilisation de la journée complémentaire par le RPM de Dakar, justement destinée à récupérer la TRIMF arrivant en janvier. Dans ces deux cas, la Ville de Dakar n'a aucun moyen d'action.

Pour les autres impôts, il revient à la Direction générale des impôts et des domaines (DGID) d'opérer le recensement des contribuables afin de les inscrire sur le rôle, calculer l'impôt, éditer le rôle qui sera pris en charge par la suite par le Trésor qui en fera ensuite le recouvrement⁶⁶. La gestion du fichier informatique des contribuables est dorénavant assurée par la DGID et ne dépend plus d'autres services informatiques et notamment de la DTAI. Il existe des numéros d'identification national des contribuables pour les patentés

Deux rôles sont émis chaque année : le rôle principal, reçu et pris en charge par la RPM, par exemple, le 30 avril 2006 et le 20 avril 2007, et le rôle supplémentaire, reçu par la RPM le 17 mai 2006 et le 7 mai 2007. A partir de ces dates, les avertissements sont envoyés aux contribuables qui ont deux mois pour régler.

(i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales

Concernant les impôts locaux, le Code Général des Impôts est clair et exhaustif. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères, publiée il y a 35 ans, est bien connue. Les pouvoirs discrétionnaires au sein de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) sont encadrés par les textes (le CGI notamment) et ils sont relativement limités. Pour la taxe sur la publicité, la ville a fait un grand effort dans la transparence des modalités d'imposition.

(ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales, et aux procédures administratives y afférentes

Les informations sur les obligations fiscales existent. Il y a même aujourd'hui un site Web de la DGID très bien renseigné : www.impotsetdomaines.gouv.sn Mais la matière fiscale est complexe. Des différences existent sur la compréhension des contribuables, notamment entre les professionnels d'une part qui peuvent avoir recours à des conseils ou des organismes consulaires et les ménages d'autre part. Les grilles et tarifications de la patente, la création de la CGU et diverses modalités

⁶³ Le Code Général des Impôts (CGI) du 9 juillet 1992 avec ses 1094 articles et les nombreuses modifications ainsi que les directives de l'UEMOA concernant les Impôts.

⁶⁴ Code des collectivités locales, art 250-1 c.

⁶⁵ Loi 72-52 du 12 juin 1972 relative à la TEOM.

⁶⁶ C'est la « chaîne fiscale ».

d'imposition ont été revues avec la loi du de 2004⁶⁷. Mise en application en 2005, cette modification n'a pas été sans créer des difficultés d'interprétation par les contribuables dans la période d'étude. En plus, l'absence au niveau de la Ville d'un service d'accueil des contribuables destiné à les éclairer sur leur situation fiscale n'a pas aidé dans ce sens ;

(iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions de l'administration fiscale

La loi de 2004 a amélioré les garanties des contribuables avec le réaménagement de la procédure de vérification, la création d'une commission paritaire de conciliation. D'autre part, les modalités de recours du contribuable ont été considérablement allégées, simplifiées et rendues plus transparentes. Dorénavant, il n'existe plus que 3 formes de recours :

- Le recours gracieux (CGI, Art. 1036), géré directement par le contrôleur ;
- Recours en contentieux (CGI, Art. 1037 et suivants), avec recours aux supérieurs hiérarchique et arbitrage ;
- Recours judiciaire ((CGI, Art. 1050 et suivants) par le tribunal civil chargé des questions administratives.

Il convient de mentionner que la Ville ne participe pas aux procédures de recours et ne propose pas d'aide juridique ou d'information des contribuables.

| Indicateur | Note | Explication |
|--|------|---|
| PI-13 Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables | B | Méthode de Notation M2 |
| (i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales | B | La législation et les procédures relatives à toutes les principales catégories d'impôts et taxes sont exhaustives et claires. Les administrations concernées ont des pouvoirs discrétionnaires limités |
| (ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales, et aux procédures administratives y afférentes | C | Les contribuables ont un accès facile à des informations exhaustives, conviviales, et à jour, sur les obligations fiscales et les procédures administratives concernant certaines des principales catégories d'impôt, de taxes mais la connaissance est mal partagée. |
| (iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière | B | Un mécanisme de recours du contribuable prévoyant des procédures administratives transparentes est entièrement mis en place et fonctionne effectivement mais il est prématuré d'en évaluer l'efficacité |

PI-14 Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane

L'organisation de l'immatriculation pour les impôts concernant la Ville est du ressort de l'Etat (DGID et RPM). Dans ce contexte un grand nombre de données existe comme par exemple la liste des plus gros contribuables (30 premiers). Il s'agit de leur participation pour l'ensemble minimum fiscal, Patente, taxe foncière et TOM. Leurs contributions représentent 28 % des produits inscrits au budget mais 45% des sommes recouvrées en 2007⁶⁸.

En matière d'impôts (municipaux) la Ville intervient sous divers aspects : mise à disposition de personnel⁶⁹, financement de l'adressage directement ou indirectement par les contrats de ville avec l'ADM.

⁶⁷ Loi n° 2004-12 du 6 février 2004 modifiant certaines dispositions du Code Général des Impôts.

⁶⁸ Il existe une analyse fiscale dans l'audit urbain, organisationnel et financier réalisé par l'ADM en février 2006 préalable au contrat de ville.

⁶⁹ La ville met à disposition du service des impôts 10 « informaticiens ». Il s'agit en fait d'agent de saisie.

Cas particulier de la taxe sur la publicité

La Ville est directement responsable de certaines taxes municipales comme la taxe de publicité.

Lors de son conseil municipal du 9 décembre 2003, la ville de Dakar a voté l'abrogation des taux, modalités d'assiette et de perception de la taxe sur la publicité votée en 1995. De nouvelles dispositions s'appliquent avec des tarifs nettement supérieurs⁷⁰. La taxe s'applique aussi à un nombre d'emplacements plus grand : enseignes lumineuses, auvents, véhicules publicitaires ; panneaux, publicité sonore, façades vitrées, ou à toute forme de publicité sur la voie publique. Une redevance publicitaire s'applique aussi aux chariots et panneaux publicitaires et au mobilier urbain.

Un règlement édicté et signé par le maire informe sur les endroits où la publicité est interdite, sur les conditions de sécurité des panneaux fixés au sol, etc.⁷¹

Le recensement s'effectue d'abord sur une base déclarative selon deux procédures : déclaration annuelle et déclaration temporaire. Il existe une base de données des contribuables à la taxe sur la publicité classée par rue. Il y a 15 agents recenseurs qui établissent des listes d'objet publicitaire pour chaque rue. Environ 10.000 contribuables sont immatriculés. Les régies publicitaires font une déclaration particulière. Chaque année, la direction des recettes établit ses prévisions de ressources en provenance de la taxe, par exemple en octobre 2006 pour le budget 2007 : prévision de 1400 millions de FCFA. C'est ce chiffre qui sera inscrit dans le budget. Le recouvrement sera de 1199 millions de FCFA.

Quelle que soit l'appréciation que l'on peut porter sur la justification de la pression fiscale sur les assujettis à la taxe et à la redevance de publicité on note que la Mairie a été en mesure de mettre en place une administration de type fiscal et de suivre le recouvrement (majoration de 50%) pour non-paiement dans les délais, On remarquera aussi qu'il s'agit encore une fois de contribuables « professionnels » plus facile à imposer que des particuliers. Il n'est pas sûr que les mêmes méthodes appliquées aux ménages aient un succès équivalent.

i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables

Comme sus-mentionné, plus de 90% du montant des impôts⁷² locaux sont perçus et gérés par la DGID, c'est à dire l'Etat. Une partie des taxes municipales, et notamment la taxe de publicité est gérée par la Ville. Il n'y a pas de lien entre les fichiers de la Ville et ceux de la DGID. Il n'y a pas de liens avec d'autres fichiers du secteur financier (banques) non plus. Le travail de contrôle de la Ville dans ce domaine a permis d'augmenter un peu le nombre global de contribuable des impôts sur rôle⁷³ ;

ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale

Le régime des sanctions fiscales a été rationalisé à partir de 2007⁷⁴. Dorénavant, le nouveau dispositif :

Supprime le régime transactionnel en fixant au cas échéant, une sanction pécuniaire définitive (amende, pénalité, ou intérêts de retard) selon la nature de l'infraction relevée par le vérificateur ;

Réduit très sensiblement la palette des pénalités et amendes applicables : il n'y a plus que deux taux de pénalité (25% et 50% pour infraction et défaut de versement) et l'amende est forfaitairement de 200.000 FCFA dans tous les cas de défaut ou inexactitudes).

Il semble bien que ce système appliqué depuis le début de 2007 fonctionne mieux que le système précédent et est plus accepté par les contribuables. Ces derniers ont une meilleure communication avec la DGID en ce qui concerne les redressements éventuels. L'application du nouveau système couvre actuellement une majorité de domaines et continue de s'améliorer⁷⁵.

⁷⁰ Arrêté n° 007 du préfet du département de Dakar du 13 janvier 2004.

⁷¹ Arrêté n° 00059 du 21 janvier 2004, portant règlement de la publicité et des enseignes dans la ville de Dakar.

⁷² 92% en valeur des recettes fiscales dans le compte administratif de 2007.

⁷³ Selon la RPM, le nombre global de contribuables des impôts sur rôles sont les suivants : 46.807 en 2005. 44.959 en 2006 et 52.797 en 2007. Les variations annuelles s'expliquent par l'importance plus ou moins grande des rôles supplémentaires. En tout cas, pour une ville d'un million d'habitants, avec probablement 200.000 foyers, il est probable qu'un quart seulement des contribuables est enrôlé. Les efforts menés à la fois par la DGID et la Ville grâce à l'adressage ne porteront leurs fruits que dans le long terme, surtout lorsqu'une plus grande partie de la population sera sensibilisée à l'importance de la fiscalité locale.

⁷⁴ Note de Service n° 00704 du 29 décembre 2006 du Directeur Général des Impôts et Domaine.

iii) *Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal*

A la DGID, il existe un programme continu de contrôles fiscaux. Le programme est établi en début d'année. Ce programme repose sur plusieurs critères objectifs mais pas sur des critères d'évaluation du risque et concerne essentiellement l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, et la TVA. En ce qui concerne la Ville, dans le cadre de l'appui de l'ADM aux administrations centrales et à la Ville, des actions concernant la vérification et l'enrôlement de nouveaux contribuables existent: registres fiscaux pour la patente, développement de l'adressage par la Ville. Ces vérifications ne sont pas basées sur des critères de risques. En plus d'autres contrôles et vérification n'ont pas de caractère systématique ;

Au total, la note est C+. Il est bien entendu qu'il s'agit d'une note qui concerne la Ville en tant que bénéficiaire des impôts et dont la responsabilité est engagée envers les contribuables.

| Indicateur | Note | Explication |
|---|------|--|
| PI-14 Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane | C+ | Méthode de Notation M2 |
| (i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables | C | Les contribuables des impôts principaux sont immatriculés dans une base de données non - exhaustive reliée à certains autres systèmes d'immatriculation de l'administration centrale et de réglementation du secteur financier |
| (ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale | B | Les pénalités pour les cas de contraventions sont prévues pour la majorité des domaines pertinents. Comme il s'agit d'un nouveau système leur efficacité est en voie d'amélioration |
| (iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal | C | Il existe un programme continu de contrôles fiscaux et d'enquêtes sur les fraudes, mais les programmes de vérification ne reposent pas sur des critères clairs d'évaluation de risques |

PI-15 Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières

Dans la chaîne fiscale, le suivi des calendriers a une importance fondamentale. Un retard dans l'immatriculation ou les rôles supplémentaires peut entraîner des conséquences financières graves indépendamment de l'efficacité du recouvrement. L'implication de la Ville est importante. Là encore, la taxe de publicité peut être un indicateur.

Tableau 3.11: Prise en charge (émissions) et recouvrement (2006-2007)

| Emissions MFcfa | 30 avril 2006 reçu le 17 mai 2006 | 20 avril 2007 reçu le 7 mai 2007 | Prévisions budget 2007 | Réalisations compte 2007 |
|------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------|-----------------------------|
| Prise en charge | 22 818,9 | 24 843,0 | 29 025,5 | |
| C.I./CII. | 2 579,9 | 2 355,1 | | |
| Dégrèvement d'office | 1 888,6 | 1 348,8 | | |
| Prise en charge réelle | 18 350,3 | 21 138,9 | | |
| Montant recouvré | 16 235,8 | 18 229,5 | | 17 658,5 |
| taux de recouvrement | 88% | 86% | | |
| Restes à recouvrer | 2 114,5 | 2 909,4 | | 11 481,0 |

CI = cotes irrécouvrables CII cotes indûment imposées

Source : RPM Dakar

⁷⁵ Idem

Les prises en charge⁷⁶ concernent les impôts sur rôle suivants : minimum fiscal, patente, CGU, impôt foncier, TEOM. Du point de vue de la RPM, le taux de recouvrement est satisfaisant : de l'ordre de 88%. Il subsiste toujours un fort décalage avec les attentes de la ville qui ne donne pas de justification sur le montant attendu des recettes fiscales (Rôles de l'année + restes à recouvrer sur années antérieures ?). Le recouvrement comptable est conforme aux indications de la RPM.

La Ville indique « Globalement les impôts locaux ont enregistré une évolution remarquable passant de 7,9 milliards de FCFA en 2000 à 17 milliards en 2007. Cependant, à partir de l'exercice 2005 on note un rétrécissement de la marge de progression du recouvrement des impôts locaux (...), la mise en œuvre de la réforme fiscale instaurant la contribution Globale unique (CGU) n'a pas favorisé l'amélioration du rendement des produits budgétaires ciblés. (...) Globalement, même s'il faut admettre que les initiatives prises dans la gestion des impôts locaux ont produit des résultats assez satisfaisants, force est de constater que, par rapport au potentiel existant, des efforts supplémentaires sont nécessaires au niveau de la Direction Générale des Impôts et Domaine pour mieux asseoir les bases d'imposition. La réforme du mode de gestion des impôts locaux demeure toujours une préoccupation des autorités locales. »⁷⁷

Tableau 3.12: Prise en charge (émissions) et recouvrement par impôt (2006-2007)

| en M Fcfa | 2006 | | | 2007 | | |
|--------------------------|-----------------|--------------|-----|-----------------|--------------|-----|
| | Prise en charge | Recouvrement | | Prise en charge | Recouvrement | |
| Foncier bâti | 4 278,1 | 2 320,6 | 54% | 4 470,9 | 2 718,2 | 61% |
| Foncier non bâti | 96,7 | 38,4 | 40% | 99,5 | 46,6 | 47% |
| Patente | 14 998,6 | 12 596,9 | 84% | 16 667,7 | 13 971,1 | 84% |
| TOM | 3 432,9 | 1 275,6 | 37% | 3 589,5 | 1 480,6 | 41% |
| Licence | 9,4 | 8,1 | 86% | 11,8 | 9,8 | 83% |
| Minimum fiscal | 3,1 | 1,8 | 58% | 3,4 | 2,8 | 82% |
| Total | 22 818,8 | 16 241,4 | 71% | 24 842,8 | 18 229,1 | 73% |
| Contestations justifiées | 1 888,6 | | | 1 348,8 | | |
| CI/CII | 2 579,9 | | | 2 355,1 | | |
| | 18 350,3 | | 89% | 21 138,9 | | 86% |

Source : RPM

L'analyse des recouvrements montre de grandes disparités par type d'impôt. Sachant que les avis d'imposition comprennent tous les impôts dus par le contribuable, une entreprise paie à la fois la patente, le foncier bâti, la TOM, il est probable que la majeure partie de ces deux derniers impôts est payée par les patentés⁷⁸. Le taux plus faible de recouvrement du foncier bâti et de la TOM (calculés ensemble) s'explique par le fait que de nombreux particuliers dûment enrôlés échappent encore au recouvrement.

Les rôles sont encore entachés de nombreuses erreurs (doublons, base non conforme, impositions erronées, erreurs de saisie, etc.). Au niveau national, les dégrèvements sur rôle représentent 5,3 milliards de FCFA⁷⁹ et on voit que Dakar représente 60% des dégrèvements. Le Trésor n'opère aucun dégrèvement. Seuls les services des impôts peuvent en effectuer.

La RPM use de tous les moyens pour recouvrer les créances fiscales (avis à tiers détenteurs et saisie sur salaire) mais elle utilise de plus en plus, car c'est efficace, les services de commissaires priseurs qui vendent en salle des ventes les biens saisis

⁷⁶ La prise en charge est l'acte par lequel le RPM s'engage à chercher à recouvrer (et pas plus) les impôts indiqués sur un fichier préparé par la DGID. C'est une expression de prise de responsabilité. Le rôle comprend pour la ville tous les impôts sur rôles : c'est-à-dire tous les impôts locaux + la TOM.

⁷⁷ Ville de Dakar, compte administratif 2007, rapport d'exécution du budget.

⁷⁸ La taxe foncière est payée par le propriétaire qui peut être différent de l'entreprise mais qui répercute souvent la taxe.

⁷⁹ Décompte de la DGID au 13 octobre 2008.

i) *Taux de recouvrement des arriérés d'impôt/taxes bruts, calculé en pourcentage des arriérés d'impôt au commencement de l'exercice budgétaire, qui ont été recouverts au cours de l'exercice donné (moyenne des deux derniers exercices budgétaires)*

Le montant total des montants non recouverts est relativement important. En 2006 et 2007, il a représenté plus de 10% des recouvrements annuels ;

ii) *Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôt*

La Recette Municipale (RPM) est l'agence du trésor dédiée à la Ville de Dakar (et de quelques autres collectivités de l'agglomération). Les recettes fiscales dès qu'elles sont reçues sont inscrites au compte de la commune⁸⁰. Seuls la TRIMF et la CGU sont perçues à un niveau central et versé avec retard. Cela ne relève ni de la responsabilité de la Ville ni de celle de la RPM ;

iii) *Fréquence du rapprochement complet des comptes*

La RPM envoie chaque mois un état des recouvrements. Il ne s'agit pas d'un rapprochement entre les rôles et les recouvrements. Le rapprochement est fait annuellement. Le délai n'est pas connu. Les rapprochements sur les arriérés ne sont pas effectués.

| Indicateur | Note | Explication |
|---|------|---|
| PI-15 Efficacité du recouvrement des contributions fiscales | D+ | Méthode de Notation M1 |
| (i) Taux de recouvrement des arrières d'impôt/taxes bruts, calculé en pourcentage des arrières d'impôt au cours de l'exercice donné | D | Le montant total des arriérés d'impôt est important et représente plus de 10% des recouvrements annuels en 2005, 2006 et 2007 |
| (ii) Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôt, taxes et droits de douanes recouverts par les administrations fiscale et douanière | A | Toutes les recettes fiscales sont versées directement dans les comptes gérés par le Trésor ou les transferts au Trésor sont effectués tous les jours. La Ville ne contrôle pas les versements pour la TRIMF et la CGU |
| (iii) Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor | D | Le rapprochement complet ne se fait pas |

PI-16 Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses

La gestion de la trésorerie est probablement l'une des dimensions les moins efficaces en termes de gestion des fonds publics pour la ville de Dakar. La séparation de l'ordonnateur (le Maire) et le comptable (le Receveur) explique la situation. Il y a peu de ressources liquides prélevées par l'ordonnateur. Elles proviennent en général de recettes quotidiennes des marchés. Or, la ville ne dispose plus de l'ensemble des marchés de Dakar qui relèvent pour la plupart des communes d'arrondissement. De toute façon, les ressources liquides doivent être remises immédiatement au Trésor. Le fait que la Recette municipale détienne la trésorerie n'exonère pas la Ville d'un suivi au plus près des flux financiers. Le trésor est la banque de la ville, et chaque agent économique sait qu'il ne peut s'en remettre à son banquier pour gérer la trésorerie. Certes, la gestion de la trésorerie est délicate dans le système de séparation de l'ordonnateur et du comptable, mais elle est possible.

La ville est informée mensuellement de la situation des crédits et de la trésorerie (voir PI-17) mais n'utilise que les données sur la consommation des crédits. Plusieurs raisons expliquent probablement cette situation : a) Habitude de considérer l'absence de trésorerie comme une situation « normale », possibilité d'obtenir des avances de trésorerie de l'Etat ou de réquisitionner le Receveur municipal ; b) La gestion de la trésorerie a longtemps été un exercice purement politique de rapport de force entre la Ville et les services de l'Etat ; c) Une dernière raison, et non des moindres, est que la gestion de la trésorerie dans un contexte de séparation de l'ordonnateur et du comptable est particulièrement ardue.

⁸⁰ Il est possible qu'il existe un délai pour l'identification de la nature comptable de la dépense, mais l'équipe n'en a pas eu connaissance.

i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie

La ville n'établit pas de prévision de trésorerie ;

ii) Fiabilité et fréquence des informations fournies en cours d'exercice aux services

Les services ne disposent d'aucune information fiable sur la disponibilité effective de ressources pour l'engagement des dépenses ;

iii) Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires

L'analyse des budgets et des comptes montre que l'enveloppe des dotations de crédit finalement inscrite peut être différente des crédits ouverts⁸¹. Ceci est normal dans la mesure où un budget reste un document prévisionnel qui ne saurait prédire exactement les dépenses. En outre, on a vu que les crédits ouverts ont souvent un effet d'affichage plutôt politique⁸². Il est nécessaire de revoir en cours d'année les dépenses surtout pour la section d'investissement, très dépendante des rendements fiscaux. Des ajustements budgétaires significatifs en cours d'exercice ont donc eu lieu fréquemment. Elles sont effectuées de manière assez transparente.

| Indicateur | Note | Explication |
|--|------|---|
| PI-16 Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses | D+ | Méthode de Notation M1 |
| (i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie | D | La planification et le suivi des flux de trésorerie ne sont pas effectués ou laissent substantiellement à désirer |
| (ii) Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux services sur les plafonds d'engagement de dépenses | D | Les services ne disposent d'aucune information fiable sur la disponibilité effective de ressources pour l'engagement des dépenses |
| (iii) Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires, dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur à la direction des services | C | Des ajustements budgétaires significatifs en cours d'exercice sont fréquents mais effectués de manière assez transparente. |

PI-17 Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties

Concrètement, la RPM envoie chaque mois à la direction des finances :

- Un « relevé des recettes perçues avant émission des titres de recettes⁸³ afin de solliciter la ville de régulariser avec des titres de recettes (état CL6) ;
- Une situation mensuelle des paiements selon une nomenclature à 4 chiffres, donc assez détaillée ;
- Une « situation de trésorerie » explicitant le niveau des disponibilités au Trésor avec les mouvements effectués (recettes perçues et dépenses effectuées, ainsi que les restes à payer de la gestion en cours (compte 400), de la gestion précédente (compte 401) et des gestions antérieures (compte 402). Une distinction est également faite entre les restes à payer en fonctionnement et en investissement.

i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette

La Ville a bénéficié d'un premier contrat de ville en 1999 et a contracté une dette envers l'ADM qu'elle connaît. Elle la rembourse sous la forme d'une « participation » dans ses dépenses (dépenses ADM). Par ailleurs, la ville tient une comptabilité des DENEM en temps « réels », c'est à dire au fur et à mesure que l'engagement est lancé. Mais la vision des dettes exigibles n'est pas réellement pertinente. Il n'y a pas de consolidation entre les DENEM suivant la logique de la chaîne comptable et ceux des « engagements prévisionnels » ;

ii) Degré de consolidation des soldes de trésorerie

⁸¹ Le constat s'effectue dans les comptes administratifs où sont inscrits les crédits initiaux et les crédits finalement ouverts.

⁸² PI-1

⁸³ Le titre de recette est la pièce comptable qui constate la créance au bénéfice de la Ville. Il correspond à une facture dans le secteur privé.

La RPM gère l'ensemble de la trésorerie de la Ville de Dakar avec un compte unique. En ce sens, la consolidation des comptes est un fait acquis et quotidien. En revanche, l'information sur les dépenses extra- budgétaires étant rare (voir PI-7 et PI-9), parcellaire et erratique dans le temps, la consolidation globale des comptes n'est jamais effectuée. Dans la pratique, le calcul de la consolidation de la majeure partie des soldes de trésorerie se fait au moins toutes les semaines même si cette vision « consolidée » n'est pas utilisée par les services. Mais les recettes et dépenses non-rapportées échappent à ces procédures ;

iii) Mécanisme de contraction des prêts et d'octroi des garanties

Les prêts contractés par la Ville sont actuellement limités aux prêts de l'ADM pour le financement des contrats de ville⁸⁴. Les décisions ont été prises en interne par délibération du conseil municipal et les contrats signés par le Maire. Conformément au code des communes l'approbation extérieure est celle du préfet⁸⁵. Les critères retenus par le préfet ne sont pas connus.

| Indicateur | Note | Explication |
|--|------|---|
| PI-17 Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties | D+ | Méthode de Notation M2 |
| (i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports afférents | D | Les données sur la dette sont incomplètes et peu fiables |
| (ii) Degré de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale | C | le calcul de la consolidation de la majeure partie des soldes de trésorerie se fait au moins toutes les semaines mais les données non rapportées échappent à ces procédures |
| (iii) Mécanisme de contraction des prêts et d'octroi des garanties | C | Les prêts contractés par la Ville sont approuvés par une seule entité compétente, mais la décision ne se prend pas sur la base de directives de limites ou de critères clairs |

PI-18 Efficacité des contrôles des états de paie

Il y a quatre grands services qui interviennent dans le processus :

1. La Direction des Ressources Humaines (DRH) est située dans l'immeuble municipal de la Ville de Dakar. Elle gère les fichiers du personnel de la Ville. En dehors de la Ville proprement dite, des membres de ce personnel sont également présents dans les 19 communes d'arrondissements, les 16 centres de santé et les 6 centres socio- culturels. Cette direction centralise toutes les informations sur le personnel et utilise pour ce travail le logiciel Access qui sert à gérer la base de données correspondante. La DRH gère également et de façon manuelle les dossiers individuels pour chaque membre du personnel⁸⁶. Elle travaille étroitement avec chaque direction quant aux nouvelles affectations, aux suspensions, aux radiations et départs à la retraite en procédant aux modifications dans la base de données. Chaque modification de la base de données s'appuie sur une décision écrite signée par le Maire de Dakar. Une copie de cette dernière est communiquée à l'entité concernée par la modification (direction, commune d'arrondissement, centre de santé ou centre culturel), au Service Municipal de la Solde (SMS) et au Receveur Percepteur (voir ci-dessous) ;

⁸⁴ Encore ces prêts sont-ils considérés par la Ville comme faisant partie d'un « paquet » de financement qui comprend aussi l'autofinancement et des subventions.

⁸⁵ « Les emprunts et garanties d'emprunts restent soumis à l'approbation préalable du représentant de l'Etat » Loi No 96-05 du 5 février 1996 portant Code des Collectivités locales, Art 336

⁸⁶ Au moment de l'évaluation (novembre 2008), l'effectif total de la Ville s'élevait à 3 365 personnes dont 2 753 permanents. Les autres catégories incluent du personnel contractuel pour une période déterminée (47), du personnel temporaire (62), des fonctionnaires détachés de l'Administration Centrale et payée par la Ville (16), les fonctionnaires communaux ou police municipale (90), les indemnitaires ou délégués de quartier (255), le personnel d'appui dans les écoles (69), les bénéficiaires indemnitaires (29) et une dernière catégorie d'agents contractuels (44) (Source : DRH).

2. Le Service Municipal de la Solde (SMS) est un service de la Ville de Dakar. Il s'occupe de la solde municipale⁸⁷ et est logée dans un bâtiment du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF). Le directeur de ce service est nommé par le Maire. Le SMS dispose d'une base de données du personnel non informatisée mise à jour de façon continue par l'information fournie par la DRH (copie des décisions sur les modifications du fichier du personnel signées par le Maire). Une fois reçue l'information sur les modifications de la DRH, le SMS procède à son tour à la modification des fichiers manuels des membres du personnel de la Ville. En fait une base de données informatisée du personnel de la Ville de Dakar existe à la Direction de Traitement Automatique de l'Information (DTAI) du MEF et le SMS est le seul à avoir accès à cette base de données. C'est cette dernière qui est utilisée chaque mois pour l'impression des divers états de solde pour l'ensemble du personnel de la Ville de Dakar. Le SMS communique de façon continue à la DTAI toutes les modifications dans sa base de données ce qui permet à cette dernière d'ajourner les informations de sa base informatisée de données (rappelons que le SMS reçoit cette information de la DRH) ;

Chaque mois (vers le 19 ou le 20 du mois), le SMS envoie à la Direction Administrative et Financière (DAF), le montant de la masse salariale du mois qu'il a établi (montant total et par service) et l'effectif de chaque service (le Bureau (le Percepteur reçoit la même information). Il envoie également à la DAF les états des soldes⁸⁸ pour l'ensemble de l'effectif de la ville (pour chaque membre du personnel). Cette dernière information qui est particulièrement volumineuse est préparée par la DTAI (déjà mentionné) car le SMS n'est pas informatisée;

3. La Direction Administrative et Financière (DAF) est située dans le même immeuble que la DRH. Une fois reçue l'information sur la masse salariale du mois du SMS ainsi que les états des soldes (vers le 19 ou le 20 du mois), la DAF par l'entremise du Bureau Mandatement et du Bureau Ordonnancement prépare un mandat de paiement (liquidation) ainsi qu'un bordereau. Les états de soldes sont imputés. Le mandat indique la façon à laquelle les membres du personnel sont payés. Il est préparé avec le bordereau dans les deux ou trois jours suivants réception des états de soldes. Mandat et bordereau doivent impérativement être signés par le Maire⁸⁹. Une fois signés, le Chef du Bureau Ordonnancement les prélève et les dépose au bureau du Receveur Percepteur pour paiement ;

4. Le Receveur Percepteur doit disposer du mandat et du bordereau dûment signé par le Maire ainsi que les états des soldes. Avec l'information sur le montant de la masse salariale et les états des soldes reçus du SMS, la documentation est complète et il peut procéder au paiement (à partir/après le 1 du mois suivant le mois du paiement). Concrètement, la plus grande partie du paiement aux membres du personnel est fait en espèces par les 10 billeteurs employés par la Ville et localisés dans les principaux immeubles administratifs de la Ville. Environ un tiers du personnel reçoit son salaire par virement bancaire. Etant donné que le paiement est fait à partir du 1 du mois, le processus à partir de l'envoi de l'information par le SMS (vers le 25 ou 26 du mois) au Receveur Percepteur et à la DAF jusqu'au paiement du personnel prend environ une semaine.

i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif

La Direction des Ressources Humaines (DRH) transmet régulièrement les nouvelles données sur le personnel au Service Municipal de la Solde (SMS). La communication des nouvelles données est en fait une décision administrative signée par le Maire et transmis par courrier déchargé. Cette pratique permet au SMS de faire des modifications au fichier nominatif (les fichiers manuels ainsi que dans la base de données informatisée gérée par la DTAI). En fait, les deux fichiers (de la DRH et au SMS) ne sont pas directement reliés, mais les états de solde (états de paie) sont étayés par une documentation complète et les fichiers correspondants (manuels au SMS et informatisés de la DTAI) sont régulièrement tenus à jour;

⁸⁷ Le SMS s'occupe en fait de traiter la solde de la Ville de Dakar (environ 6.5 milliards de FCFA en 2007 ou 40% des dépenses de fonctionnement) ainsi que celle d'autres villes comme Pikine, Guediawaye, Rufisque (et plusieurs autres communes avoisinantes).

⁸⁸ Les états de soldes (terminologie locale) sont en fait les états de paie.

⁸⁹ C'est en fait le 4^{ème} Adjoint du Maire qui est délégué par le Maire pour signer. En pratique les documents sont signés assez rapidement pour qu'il n'y ait pas de retard dans le paiement

ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie

Le système est relativement performant concernant les modifications dues à des départs en congé ou à la retraite. Dans ce contexte en fait, les décisions de modifications sont préparées à l'avance par la DRH et signées par le Maire en temps opportun ce qui permet une modification des états de soldes au SMS (et à la DTAI) précédant le changement de statut du membre du personnel⁹⁰. Concernant les décès, la modification est également immédiate (mais rétroactive contrairement aux cas précédents). La DRH prépare la décision comme dans les cas précédent. Cette dernière doit être signée par le Maire, ce qui peut prendre plusieurs semaines avant que la décision ne soit effective et ne soit communiquée au SMS. Les ajustements aux fichiers manuels du SMS (et au fichier informatisé de la DTAI) pour la préparation des états de soldes mensuels peuvent accuser un retard d'environ deux mois⁹¹. En fait les ajustements rétroactifs n'ont lieu que pour les décès (et éventuellement pour des mis à pieds sans préavis pour faute professionnelle grave) et ont par conséquent un caractère occasionnel ;

iii) Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie

Toute décision de modification du statut d'un membre du personnel est élaborée par la DRH. Pour qu'elle soit effective (officielle), elle doit être signée par le Maire (comme sus- mentionnée). La décision signée du Maire est un document administratif détenu par la DRH dont les copies sont acheminées au SMS, au Receveur Percepteur et à l'entité administrative directement concernée par la décision. Au niveau de la DRH les modifications au fichier ne peuvent être réalisées que par le responsable du bureau informatique avec l'approbation du directeur et doivent impérativement faire référence à la décision (date, no). Au SMS (et DTAI) les modifications se basent également sur la décision et en font référence. Elles doivent être approuvées par le directeur du SMS;

iv) Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes

La vérification complète de tout le système de paiement des salaires (DRH, SMS, DAF et Bureau du Percepteur) n'a jamais été faite. Toutefois des vérifications partielles ont été réalisées. En 2006-2007 notamment une vérification du personnel pour déceler d'éventuelles irrégularités a été réalisée. Cette vérification (audit) s'est concentrée essentiellement sur la DRH. Elle a touché la DAF et le SMS mais de façon partielle. La vérification a procédé également à l'évaluation de la qualité (fiabilité) des données existantes sur le personnel. Il convient de signaler qu'au moment de l'évaluation, une vérification du système des Ressources Humaines (DRH), commanditée par l'Adjoint du Maire était en cours (novembre 2008).

En matière de contrôle, il convient également de signaler celui de l'Inspection des Affaires Administratives et Financières (IAAF)⁹². Elle procède régulièrement à un contrôle des feuilles de présence pour établir l'assiduité au travail. Chaque mois un rapport est envoyé au Maire à ce sujet et les absences non justifiées sont clairement mises en évidence.

⁹⁰ L'équipe a pu dans ce contexte consulter plusieurs copies de décisions signées par le Maire au SMS et concernant des départs en congé et à la retraite. Pour des départs en congé à partir du 1 décembre 2008, les décisions correspondantes ont été préparées dès septembre par la DRH. Elles ont été signées par le Maire le 8 octobre et le SMS en a reçu copies le 10 octobre (Décisions départ en congé no 934, 936, 937, 940 et 945). Pour des départs à la retraite, prévus au 1 décembre 2008, les décisions ont également été préparées dès septembre par la DRH. Elles ont été signées par le Maire le 16 octobre et le SMS en a reçu copies le 20 octobre (Décisions départs à la retraite no 1019, 1023, 1024, 1025 et 1026).

⁹¹ L'équipe a pu également consulter une décision concernant un décès. Le décès du membre du personnel a eu lieu le 2 septembre 2008 et la décision a été préparée quelques jours après par la DRH. Elle n'a été signée par le Maire que le 16 octobre 2008 et le SMS ne l'a reçu que le 27 octobre. Il a procédé immédiatement aux modifications des fichiers manuels et a communiqué par écrit avec la DTAI pour les modifications correspondantes (Décision no 1027). Les modifications ont pris un peu moins de deux mois pour être actualisées.

⁹² L'IAAF est un service rattaché au Directeur du Cabinet du Maire. Ce service résulte de la fusion récente de deux services rattachés au même Directeur, l'Inspection des Services Municipaux et le Bureau de Contrôle de Gestion. Cette fusion qui existe dans les faits (dans la pratique) est en voie d'être officialisée par un Arrêté du Maire.

| Indicateur | Note | Explication |
|--|------|---|
| PI-18 Efficacité des contrôles des états de paie | C+ | Méthode de Notation M1 |
| i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif | B | Il n'y a pas de lien direct entre les fichiers du personnel et ceux utilisés pour les états de soldes (états de paie). Toutefois ces derniers sont mis à jour de façon régulière |
| ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie | B | En général l'actualisation des modifications dans les fichiers du personnel (DRH) et pour les états de solde (SMS et DTAI) dans les cas de congé et retraite est réalisée avant la date d'entrée en vigueur du congé ou de la retraite. Dans les cas de décès, les modifications sont occasionnelles et accusent un retard d'environ deux mois. |
| iii) Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie | A | Le pouvoir pour la modification des fichiers de la DRH, du SMS et à la DTAI est restreint et ne peuvent avoir lieu que sur la base d'une décision administrative écrite signée par le Maire. |
| iv) Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes | C | Une vérification partielle au niveau de la DRH (et de la DAF et SMS) a été réalisée en 2006-2007 |

PI-19 Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation de marchés publics

La Loi No 96.05 du 5 février 1996 portant Code des Collectivités Locales offre un premier cadre très général régissant les activités de passation des marchés publics de la Ville de Dakar⁹³. Toutefois, les activités de passation des marchés publics ont été régies par le Code des Marchés Publics (CMP) de 2003⁹⁴ jusqu'au 31 décembre 2007 (et dont le champ d'application incluait les collectivités locales). Un nouveau Code des Marchés Publics a été récemment adopté et a remplacé l'ancien code à partir du 1er janvier 2008⁹⁵.

Pour des raisons méthodologiques, l'évaluation de cet indicateur couvrira essentiellement la période jusqu'au 31 décembre 2007.

Le CMP en vigueur jusqu'au 31 décembre 2007 établissait les seuils et champs d'application de procédures de passation des marchés pour l'appel à la concurrence. Pour les collectivités locales dont la Ville de Dakar, les seuils d'appels à la concurrence étaient fixés à 15 millions de FCFA pour les marchés de service et fourniture courante et 25 millions de FCFA pour les marchés de travaux et les marchés de prestation intellectuelle⁹⁶.

Pour les marchés dont le montant est supérieur ou égal à ces montants, la procédure d'attribution du marché se fait par appel d'offres ouvert. L'appel d'offres est lancé dans au moins trois journaux de la

⁹³ Titre V, Chapitre IV, Adjudication et Appel d'Offres, articles 276, 277 et 278. Il s'agit en fait d'un cadre applicable à toute collectivité locale.

⁹⁴ Décret 2002-550 du 30 mai 2002 portant Code des Marchés Publics modifié par le Décret 2003-701 du 26 septembre 2003.

⁹⁵ Décret No 2007-545 du 25 avril 2007.

⁹⁶ Il convient de signaler que ces seuils sont les mêmes pour toutes les collectivités locales ainsi que pour les établissements publics.

capitale un mois avant l'ouverture des plis (dépouillement des offres). L'ouverture des plis, l'évaluation des offres et l'attribution provisoire des marchés est faite par une commission des marchés⁹⁷. Un procès verbal est établi lors du dépouillement.

La commission des marchés de la Ville de Dakar a un président qui est un adjoint du maire. Elle se compose en outre de sept membres : Un conseiller municipal, le Secrétaire Général de la Ville, le directeur de la DAF, le chef de la DFC de la DAF, le directeur de la DAU, le représentant du Bureau du Receveur Percepteur Municipal et le chef du Bureau des Marchés de la DFC de la DAF Cette composition de la Commission s'applique pour les marchés de travaux. En cas de marchés de services et fournitures courantes et pour les marchés de prestation intellectuelle, le directeur de la DAU n'est pas présent⁹⁸.

Suite à l'attribution (provisoire) du marché par la commission, le dossier d'appel d'offre est envoyé à la Commission Nationale des Marchés de l'Administration (CNCA) pour contrôle⁹⁹. Cette institution a exercé un contrôle a priori des procédures et donne son feu vert pour l'attribution définitive des marchés passés par la commission des marchés de la Ville de Dakar. La CNCA peut également rejeter le dossier ou demander qu'il soit rectifié.

Le Bureau des marchés et commandes de la DFC de la DAF est chargé de la gestion administrative des contrats et des commandes à la suite de l'attribution d'un marché de travaux, de prestation de service ou de fourniture de matériel. Les diverses étapes de la dépense (émission de bons de commandes¹⁰⁰ jusqu'au paiement) sont celles mentionnées dans l'évaluation du PI-20.

i) Utilisation d'une méthode compétitive pour la passation des marchés publics dont le montant excède le seuil national établi pour les achats de faible valeur

Les données disponibles sur les méthodes de passation de marchés fournies par le Bureau des marchés indiquent que la totalité des marchés passés en 2006 et 2007 respectivement dont le montant excède les seuils nationaux établis pour les montants de faible valeur a été attribuée selon les méthodes d'appel d'offres ouvert¹⁰¹ ;

Tableau 3.13 : Nombre de marchés passés en 2006 et 2007 et % passés selon les méthodes compétitives

| Modes de passation des marchés | 2006 | | 2007 | |
|--------------------------------|--------|------|--------|------|
| | Nombre | % | Nombre | % |
| Appels d'Offres | 5 | 100% | 14 | 100% |
| Gré à Gré | 0 | 0% | 0 | 0% |
| TOTAL | 5 | 100% | 14 | 100% |

Source : Bureau des Marchés, DFC, DAF

ii) Étendue de la justification du recours des modes de passation moins concurrentiels

⁹⁷ Par rapport au CMP en vigueur précédemment, le CMP de 2003 en vigueur jusqu'en 2007 préconisait une décentralisation des procédures de passation de marchés publics par la création au niveau de chaque autorité contractante (en l'occurrence la Ville de Dakar) d'une Commission des Marchés chargée notamment de désigner les soumissionnaires gagnants.

⁹⁸ Lorsqu'il est procédé au dépouillement d'une adjudication publique ou d'un appel d'offres, la loi prévoit la présence de membre du Conseil ou de ces représentants de même que celle du Receveur Percepteur Municipal (Loi No 96.05, Titre V, Chapitre IV, article 276).

⁹⁹ C'était la situation jusqu'au 31 décembre 2007. A partir du 1 janvier 2008, la CNCA a été remplacé par la Direction Centrale des Marchés Publics (DCMP), créée par Décret No 2007-547 du 25 avril 2007 qui entre autre continue d'assurer le contrôle a priori des procédures de passations de marchés publics

¹⁰⁰ Le bureau des marchés et commandes tient un livre- journal pour mentionner tous les bons de commande dont l'engagement a été effectué en vue d'un meilleur suivi des factures.

¹⁰¹ En 2006 et 2007 il n'y a pas eu de marchés de gré à gré. La dernière fois a été en 2005 pour l'achat de véhicules particuliers près d'un concessionnaire de la place.

Pour la période analysée (et jusqu'au 31 décembre 2007), pour les marchés de gré à gré qui n'ont pas eu lieu, il aurait fallu qu'un avis favorable préalable de la CNCA soit requis en conformité avec l'article 76 du CMP. Une demande écrite intégrant tous les éléments de justification ainsi qu'une proposition de dossier aurait dû être préparée par le Bureau des marchés et envoyée à la CNCA pour examen.

Dans le cas des marchés de gré à gré de la Ville de Dakar et ceux de l'Administration Centrale, la procédure a été la même jusqu'au 31 décembre 2007 et dans les deux cas l'autorisation de la CNCA devait être obtenue. Ces procédures caractérisant l'utilisation des méthodes moins concurrentielles ont été évaluées lors de l'exercice PEFA du Sénégal¹⁰² qui a conclu que les justifications pour l'utilisation de ces méthodes pouvaient être considérées peu rigoureuses dans leur ensemble¹⁰³ ;

iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme d'enregistrement et de traitement des réclamations
Jusqu'au 31 décembre 2007, aucun mécanisme indépendant n'était prévu permettant l'enregistrement et le traitement des réclamations liées au processus de passation des marchés. Fondamentalement la situation a été la même pour d'éventuelles réclamations pour des marchés passés par la Ville ou par d'autres entités de l'Administration Centrale. Les réclamations devant être introduites par les éventuels contestataires pouvaient suivre plusieurs étapes. La commission des marchés de la Ville de Dakar constituait la première étape¹⁰⁴. En cas de non résolution de la réclamation la CNCA était l'étape supérieure devant traiter d'éventuelles réclamations. Les étapes ultérieures en cas de non résolution étaient le Ministre chargé des Finances, le Premier Ministre et même le Président. En fait les deux premières entités concernées, le Bureau des Marchés et la CNCA ne pouvaient pas être considérées comme des autorités administratives indépendantes.

Réforme

Un nouveau Code des Marchés Publics (2007)¹⁰⁵ est entré en vigueur le 1 janvier 2008. Le nouveau code (CMP) s'applique également aux marchés conclus par les autorités contractantes des collectivités territoriales¹⁰⁶ en plus de celles de l'Etat, des établissements publics, des agences et sociétés nationales. En plus de l'entrée en vigueur du Nouveau Code des Marchés, une Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) dotée d'autonomie financière et de gestion ainsi qu'une Direction Centrale des Marchés Publics (DCMP) ont été créées¹⁰⁷.

En ce qui concerne la Ville, la DCMP remplace la CNCA et exerce un contrôle *a priori* comme précédemment la CNCA. Toutefois ce contrôle *a priori* est exercé par la DCMP avant que le marché ne soit attribué par la Commission des Marchés de la Ville de Dakar.

Conformément au nouveau CMP (2007), tout marché de la Ville de Dakar d'un montant égal ou supérieur à 50 millions de FCFA doit être approuvé par le représentant de l'Etat.

D'autres dispositions du CMP introduisent de nouveaux moyens opérationnels de passation des marchés. Entre autres améliorations ciblées et pour ce qui concerne la Ville, peuvent être citées les suivantes : la réduction du recours à la procédure exceptionnelle de gré à gré (par entente directe)¹⁰⁸ ; l'obligation pour les services contractants de publier périodiquement un plan de passation des

¹⁰² République du Sénégal, *Rapport sur la Performance de la Gestion des Finances Publiques* (PEFA), 15 novembre 2007, PI-19 (ii) ;

¹⁰³ L'exercice PEFA mentionné s'appuie sur les résultats de l'audit de passation des marchés publics réalisé dans six ministères clés en 2005 et conclut que la justification de l'utilisation des méthodes moins concurrentielles est peu convaincante. L'audit auquel il est fait référence établit en outre que de nombreux marchés de gré à gré ont été passés et autorisés par la CNCA sans respecter les conditions des articles 76 et suivants du CMP. L'article 76.6 du CMP est le plus souvent invoqué sans justification suffisante ou pour de mauvaises raisons. L'audit montre que les cas « d'urgence impérieuse motivée par des circonstances imprévisibles » ne sont presque jamais réunis dans les cas concernés. Souvent, si l'urgence est avérée, les circonstances ne sont pas « imprévisibles ». Revue a posteriori de la passation des marchés publics de six ministères clés, Cabinet KPMG, mai 2005 (section 3.6, page 21).

¹⁰⁴ Pour les entités de l'Administration Centrale, la commission des marchés au plan sectoriel constituait la première étape.

¹⁰⁵ CCIAD (Chambre de Commerce d'Industrie et d'Agriculture de Dakar), Code des Marchés Publics, Décret No 2007-545 du 25 avril 2007, Dakar, Sénégal

¹⁰⁶ Code des Marchés Publics (2007), Art 2 a)

¹⁰⁷ Décrets No. 2007-546 et No. 2007-547 du 25 avril 2007

¹⁰⁸ Le recours à la procédure exceptionnelle du gré à gré reste limité aux seuls cas où un unique candidat peut être pressenti et lorsque le secret ou les mesures de sécurité requises par la protection de l'intérêt supérieur de l'État l'exigent (les autres cas de gré à gré admis jusqu'à présent vont être rangés dans les conditions de marchés par appel d'offres restreint) (Art 76, CMP 2007).

marchés et un avis général de passation des marchés ; l'obligation de l'autorité contractante de communiquer sur demande les motifs de rejet des candidatures non retenues, etc.

Il convient également de souligner que le recours en général (pour les marchés passés au niveau de la Ville et au niveau de l'Administration Centrale) que le recours des soumissionnaires auprès d'une autorité indépendante est prévu par la loi portant COA¹⁰⁹ et par le nouveau CMP¹¹⁰.

| Indicateur | Note | Explication |
|---|------|---|
| PI-19 Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation de marchés publics | C+ | Méthode de Notation M2 |
| i) Utilisation d'une méthode compétitive pour la passation des marchés publics dont le montant excède le seuil national établi pour les achats de faible valeur | A | La totalité des marchés en dessus des seuils nationaux a été passée selon les méthodes compétitives en 2006 et 2007, années pendant lesquelles il n'y a pas eu de marché de gré à gré |
| ii) Étendue de la justification du recours des modes de passation moins concurrentiels | C | La justification de l'utilisation des méthodes moins concurrentielles est peu convaincante car de nombreux marchés de gré à gré ont été passés et autorisés par la CNCA pour l'Administration Centrale (la procédure est la même pour la Ville) sans respecter les conditions des articles 76 et suivants du CMP. |
| iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme d'enregistrement et de traitement des réclamations | D | Aucun mécanisme n'est prévu pour l'enregistrement de réclamations liées au processus de passation des marchés |

PI-20 Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales

Au niveau de la Ville, la procédure de contrôle des dépenses qui implique plusieurs entités est la suivante :

DFC/DAF

1. Après requête et réception d'une facture pro forma de n'importe quel bureau, division ou direction de la Ville, un premier contrôle est réalisé par le Bureau Contrôle des Dépenses de la Division Financière et Comptable (DFC) de la Direction Administrative et Financière (DAF). Ce contrôle établit essentiellement si la dépense est prévue et justifiée et si une dotation budgétaire a également été prévue à cet effet. Une fois visée par le Bureau Contrôle des Dépenses, la facture pro forma est alors transférée au Bureau du Budget de la DFC ;
2. Le Bureau du Budget de la DFC contrôle également la disponibilité des dotations budgétaires et procède à l'imputation des fonds. Une fois visée par le Bureau du Budget, la facture pro forma est ensuite transmise au Bureau des Marchés et Commandes de la DFC ;
3. Le Bureau des Marchés et Commandes révise le contrôle réalisé par le Bureau du Budget et, s'il n'y a pas d'objection, un Bon de Commande est établi. La facture pro forma et le Bon de Commande sont alors déposés au Bureau des Engagements de la DFC ;
4. Le Bureau des Engagements de la DFC révise les documents reçus et s'il n'y a pas d'objection émet une Fiche d'Engagement ;

Bureau du Maire

Une fois les quatre étapes sus-mentionnées conclues, la facture pro forma, le Bon de Commande et la Fiche d'Engagement sont déposés au Bureau du Maire pour être signés. Après signature du Maire tous les documents reviennent au Bureau des Engagements de la DFC ;

¹⁰⁹ Loi 2006-16 du 30 juin 2006 modifiant la Loi 65-51 du 19 juillet 1965, Art. 30.

¹¹⁰ CMP (2007), Section 4.

Receveur Municipal (Trésor)

Le Bureau des Engagements de la DFC dépose la Fiche d'Engagement au Bureau du Receveur Municipal. Le Bon de Commande et la Fiche d'Engagement doivent être visés par le Receveur qui exerce son contrôle de légalité et confirme la disponibilité de fonds pour la dépense requise. Une fois visée par le Receveur Municipal, la dépense a effectivement été engagée¹¹¹;

DFC/DAF

1. Après visa du Receveur, le bien (ou service) pour lequel, une facture pro forma existe doit être livré. La livraison se fait au Bureau des Approvisionnements de la DFC¹¹². La facture finale accompagne la livraison ;
2. Une Commission Réception¹¹³ vérifie l'authenticité/la quantité du (des) bien(s), établit un procès verbal et autorise l'étape du mandatement de la dépense ;
3. Le Bureau Mandatement de la DFC muni de cette autorisation procède à la liquidation de la dépense avec l'émission d'un Mandat de Paiement ;
4. Après l'émission du Mandat de Paiement, un dernier contrôle de légalité de toute la documentation (facture pro forma, facture finale, fiche d'engagement signé par le Maire et visé par le Receveur Municipal, autorisation de la Commission de Réception, Mandat de paiement et autres pièces justificatives) est exercé par le Bureau Contrôle des Dépenses. S'il n'y a pas d'objection, le dossier est acheminé au Bureau Ordonnancement de la DFC¹¹⁴ ;
5. Le Bureau Ordonnancement de la DFC complète la documentation existante par l'émission d'un Bordereau et envoie le tout au Bureau du Maire pour signature ;

Bureau du Maire

S'il n'y a pas d'objection, le maire signe le Bordereau. Après signature du Maire tous les documents reviennent au Bureau Ordonnancement de la DFC pour un dernier contrôle;

Receveur Percepteur Municipal (Trésor)

Après ce dernier passage à la DAF, toute la documentation avec le Bordereau est envoyée au Receveur Percepteur Municipal qui procède à son tour à un ultime contrôle et procède au paiement

Toutes les étapes sus- mentionnées à la DFC sont relativement brèves et peuvent durer 2 jours au maximum. La cinquième et la sixième étape au Bureau du Maire et pour l'obtention du visa du Percepteur (de même que la douzième et dernière étape) peuvent durer plusieurs jours voire deux à trois semaines. En moyenne tout le processus peut durer jusqu'à huit semaines.

i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses

Les engagements des dépenses sont bien encadrés et contrôlés. Ils sont strictement limités aux ressources disponibles et aux dotations budgétaires approuvées (voir processus ci-dessus);

ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/procédures de contrôle interne

A part les contrôles relatifs aux engagements des dépenses, d'autres contrôles, en particulier les contrôles internes postérieurs à l'engagement notamment (au niveau de la DFC/DAF, du Bureau du Maire et du Receveur comme mentionnés ci-dessus), prévoient des règles de base qui sont bien comprises par le personnel des bureaux concernés. Toutefois, ces règles sont excessives et alourdissent la procédure de dépenses dans son ensemble en créant des retards inutiles.

¹¹¹ C'est à ce stade que la dépense est considérée comme engagée et non mandatée (DENEM).

¹¹² Le Bureau des Approvisionnements de la DFC dépend administrativement de cette dernière mais il est basé physiquement à la Direction de l'Aménagement Urbain (DAU) faute d'espace à la DAF.

¹¹³ La Commission est mixte et inclut outre des représentants de la DAF, un représentant de l'Inspection des Affaires Administratives et Financières (IAAF).

¹¹⁴ Ce serait le niveau des DENO.

En matière de contrôle interne des dépenses, il conviendrait également de mentionner l'Inspection des Affaires Administratives et Financières (IAAF)¹¹⁵ qui est mandaté pour exercer un contrôle *a posteriori* (ainsi que des audits internes) avec un droit de regard sur plusieurs activités de la Ville, des communes d'arrondissements et des centres de santé¹¹⁶. L'IAAF exerce également un contrôle minutieux des boursiers étrangers de la Ville de Dakar¹¹⁷ en assurant de façon périodique que les conditions d'obtention de la bourse soient bien remplies. Les activités de l'Inspection des Affaires Administratives et Financières demeurent pour l'instant limitées compte tenu de l'ampleur de ses responsabilités et des moyens dont elle dispose, ce qui fait que le contrôle qu'il exerce est ou insuffisant ou partiellement efficace ;

iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions

Compte tenu du nombre élevé d'étapes de la chaîne de la dépense, des entités impliquées et des contrôles associés à chaque étape pour les dépenses non salariales, la violation des règles de traitement et d'enregistrement des transactions est susceptible d'être détectée au niveau de chaque étape. Ceci signifierait en principe que le taux d'observation des règles est au moins assez élevé. Le recours aux procédures simplifiées et d'urgence au niveau de la Ville n'est pas prévu par la loi et les divers bureaux au niveau de la DFC ont indiqué que le recours à ces procédures est occasionnel et pas toujours justifié.

| Indicateur | Note | Explication |
|---|------|---|
| PI-20 Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales | C+ | Méthode de Notation M1 |
| i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses | A | Les engagements des dépenses sont strictement limités aux ressources disponibles et aux dotations budgétaires approuvées |
| ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/procédures de contrôle interne | C | Fondamentalement les autres règles et procédures de contrôle <i>a posteriori</i> sont bien comprises dans l'ensemble. Toutefois elles sont excessives et génèrent de très longs retards. Dans certains domaines les contrôles sont insuffisants et/ou partiellement efficaces |
| iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions | B | Le recours aux procédures simplifiées et d'urgence est occasionnel et pas toujours justifié. |

PI-21 Efficacité du système de vérification interne

Au niveau de la Ville de Dakar, il n'y a pas de service affecté aux tâches de vérification (d'audit) interne proprement dit et la législation en vigueur sur les collectivités locales ne prévoit pas de telles activités. Actuellement, l'Inspection des Affaires Administratives et Financières (IAAF) est la seule entité qui peut faire des audits si elle est pourvue d'un ordre de mission. Compte tenu de la faible capacité en ressources humaines de cette entité¹¹⁸ les activités d'audit interne de la Ville sont très irrégulières voire (pratiquement) inexistantes¹¹⁹. En plus elles ne sont pas axées sur le suivi des systèmes.

¹¹⁵ L'IAAF est un service rattaché au Directeur du Cabinet du Maire. Ce service résulte de la fusion récente de deux services rattachés au même Directeur, l'Inspection des Services Municipaux et le Bureau de Contrôle de Gestion. Cette fusion qui existe dans les faits (dans la pratique) est en voie d'être officialisée par un Arrêté du Maire.

¹¹⁶ L'IAAF collabore également et de façon régulière avec la Direction de l'Aménagement Urbain de la Ville en matière de contrôle de réception matière, de réception de travaux et d'investissements physiques. Elle réalise des inventaires du matériel appartenant à la Ville et doit être présente lors de passation de service en procédant à la rédaction d'un procès verbal.

¹¹⁷ La Ville de Dakar finance partiellement les études universitaires de centaines d'étudiants sénégalais à l'étranger (France essentiellement mais également, Canada, USA et autres pays). En 2006 et 2007, 271.5 millions de FCFA et 294.6 millions de FCFA respectivement ont été dépensés à cet effet (Sources : Comptes administratifs de la Ville de Dakar, 2006, 2007).

¹¹⁸ L'IAAF se compose d'un Inspecteur des Affaires Administratives et Financières, de son adjoint et d'un contrôleur de gestion.

¹¹⁹ L'IAAF a récemment réalisé un audit d'un Centre de Santé.

i) Couverture et qualité de la vérification interne

Il n'y a aucune activité d'audit interne axée sur le suivi des systèmes

ii) Fréquence et diffusion des rapports

L'IAAF élabore un rapport lorsqu'un audit est effectué. Le Rapport est partagé avec l'entité auditée et également envoyé au Bureau du Maire. Il n'est envoyé ni au Ministère des finances (MEF) ni à la Cour des Comptes ;

iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne

Faute de capacité, l'IAAF n'est pas en mesure de faire un suivi systématique de la suite donnée aux conclusions et recommandations de l'audit interne. Ces dernières ne sont pas ignorées mais elles ne sont suivies que dans leurs grandes lignes.

| Indicateur | Note | Explication |
|--|------|--|
| PI-21 Efficacité du système de vérification interne | D+ | Méthode de Notation M1 |
| i) Couverture et qualité de la vérification interne | D | Il n'y a aucun audit interne axé sur le suivi des systèmes |
| ii) Fréquence et diffusion des rapports | C | Le rapport élaboré lors d'un audit est distribué à l'entité auditée et au bureau du Maire |
| iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne | C | Il n'y a pas de suivi systématique donné aux conclusions de l'audit interne. Toutefois ces conclusions ne sont pas ignorées et ne sont prises en considération que dans leurs grandes lignes |

3.5 Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers

PI-22 Régularité et respect des délais des opérations de rapprochement des comptes

i) Régularité du rapprochement bancaire

La Ville de Dakar n'a pas de compte à elle proprement dit. Le compte utilisé pour les diverses transactions (recettes et dépenses) de la Ville est un unique compte géré par le Receveur Percepteur Municipal (RPM) qui se trouve à l'agence de la BCEAO de Dakar. Il S'agit du même compte pour toutes les collectivités du Sénégal La BCEAO émet des relevés de compte hebdomadaire à l'intention du RPM. Au niveau de cette entité, un rapprochement est réalisé entre les données des relevés de la BCEAO avec les données comptables de la Perception Municipale : versements et retraits qui ne concernent que les collectivités gérées par la RPM : la Ville de Dakar, les communes d'arrondissement, Pikine, Guédiawaye et la CADAK. Ce rapprochement est fait sur une base trimestrielle et généralement durant les deux semaines suivant le trimestre. Ceci est fait pour chacune des municipalités ;

ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances

Le RPM gère au niveau comptable quelques comptes d'attentes et d'avance (moins d'une dizaine) qui ne sont pas spécifiques à la Ville de Dakar mais également pour d'autres villes¹²⁰. Chaque entité a un compte individualisé. Le rapprochement et l'ajustement de ces comptes qui incluent des soldes reportés anciens sont faits annuellement au niveau de la comptabilité du RPM juste avant la clôture de l'année financière.

¹²⁰ Pikine, Guediawaye, Rufisque (et plusieurs autres communes avoisinantes)

| Indicateur | Note | Explication |
|---|------|---|
| PI-22 Régularité et respect des délais des opérations de rapprochement des comptes | C | Méthode de Notation M2 |
| i) Régularité du rapprochement bancaire | C | Le rapprochement entre les données des relevés de la BCEAO (du compte utilisé pour les diverses transactions de la Ville) et les données comptables du RPM se fait chaque trois mois dans les deux semaines suivant la période couverte |
| ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances | C | Le rapprochement et l'ajustement des comptes d'attente et d'avances qui incluent des soldes reportés se fait annuellement avant la clôture de l'exercice. |

PI- 23 : Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation des services primaires

Conformément à la Loi Organique No 96.10 du 5 février 1996 *relative à la Limitation du Cumul des Mandats Electifs et de certaines fonctions* la Commune reçoit la gestion, l'entretien et l'équipement des postes de santé urbains (Art. 32) et des centres socio culturels (Art. 38). Dans ce contexte la Ville de Dakar se retrouve à gérer administrativement 17 centres de santé (16 centres de santé et 1 centre médical) qui ont des recettes propres et six centres socio culturels (5 centres socio culturels et un complexe socio culturel) qui n'ont pas de recettes¹²¹.

Les centres de santé sont supervisés par le Directeur de l'Action Sanitaire et Sociale tandis que les centres socio culturels le sont par le Directeur de l'Education et de la Culture. Les ressources perçues par la Ville à travers le Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD)¹²² sont destinées aux centres de santé et aux centres socio- culturels. Le FDD est destiné à contrebalancer les dépenses de ces centres calculés au moment de la décentralisation. Il s'agit d'une recette globalisée dont l'utilisation est assez libre. En outre, la Ville appuie les centres de santé et les centres socio culturels (environ 3-4 milliards de FCFA en 2007).

i) Collecte et traitement des informations fournissant la preuve que les ressources sont effectivement perçues (en espèce et en nature) par la plupart des unités de prestation de services de première ligne (axées sur les écoles primaires et les centres de santé primaires) par rapport à l'ensemble des ressources affectées au (x) secteur (s), quel que soit le niveau d'administration chargée de la gestion et du financement de ces unités

Par rapport à la Ville de Dakar, les centres de santé ainsi que les centres socio- culturels peuvent être considérés comme des unités de prestation de service de première ligne. Les ressources en espèces perçues de la Ville par chaque unité sont les ressources en provenance du FDD et qui sont réparties (pour chaque unité) par la Direction Sanitaire et Sociale et par la Direction de l'Education et de la Culture respectivement. L'information sur les ressources perçues en espèces (et en nature)¹²³ par ces entités n'est pas disponible au niveau des Directions Sanitaire et Sociale, de l'Education et de la Culture. En outre l'information n'est pas consignée dans des rapports.

¹²¹ Il convient de souligner qu'il s'agit d'une gestion administrative des centres par la Ville de Dakar. La gestion des programmes nationaux en santé et éducation relève des ministères respectifs, MSPM et MEN. Il convient également de signaler que la gestion des centres de santé bénéficie à travers des comités de santé d'une participation communautaire (membres de la population qui sont des bénévoles et qui font partie des comités de santé) particulièrement en ce qui concerne la gestion des recettes propres (voir indicateurs 7 et 9).

¹²² Voir HLG-1 Prévisibilité des transferts du Gouvernement Central.

¹²³ En plus des ressources du FDD, ces unités reçoivent occasionnellement des contributions en nature de la Ville (générateur, mobilier et autre).

| Indicateur | Note | Explication |
|---|------|---|
| PI-23 Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation des services primaires | D | Méthode de Notation M1 |
| i) Collecte et traitement des informations fournissant la preuve que les ressources sont effectivement perçues (en espèce et en nature) par la plupart des unités de prestation de services de première ligne | D | Des informations fiables sur les ressources perçues en espèce et en nature par les centres de santé et les centres socio- culturels ne sont pas disponibles au niveau de la DASS ou au niveau de la Direction de l'Education et de la culture |

PI-24. Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année

La législation en vigueur¹²⁴ prévoit uniquement la préparation d'un rapport annuel d'exécution budgétaire (voir PI-25) mais pas de rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année. Néanmoins, le Bureau du Budget de la DFC de la DAF conduit deux fois par an un exercice d'élaboration des états de l'exécution budgétaire à l'attention du Maire.

i) Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires

Le Bureau du Budget de la DFC de la DAF établit des états de l'exécution budgétaire à l'intention du Maire. La classification des données de cet état permet la comparaison avec les principales rubriques des dépenses de fonctionnement et d'investissement. Les dépenses sont saisies à la phase de l'engagement uniquement ;

ii) Emissions dans les délais des rapports

Les états de l'exécution budgétaire sont préparés chaque six mois (pour la période janvier -juin et janvier décembre). Ces états sont émis dans les 4 semaines suivant la fin de la période couverte ;

iii) Qualité de l'information

Les données utilisées par le Bureau du Budget pour établir les états d'exécution budgétaire ne sont pas des données auditées. Toutefois une comparaison et des rapprochements de ces données avec les données dont dispose le Receveur Percepteur Municipal sont réalisés au moins une fois par an. Le fait que ces données ne soient pas auditées signifie que certaines préoccupations pourraient exister quant à leur exactitude. Néanmoins, en dépit de l'absence de données auditées, les données existantes sont utiles.

| Indicateur | Note | Explication |
|--|------|---|
| PI-24 Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année | D+ | Méthode de Notation M1 |
| i) Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires | C | Le Bureau du Budget établit des états de l'exécution budgétaire à l'intention du Maire qui permettent la comparaison avec les principales rubriques des dépenses de fonctionnement et d'investissement. Les dépenses sont saisies à la phase de l'engagement uniquement |
| ii) Emissions dans les délais des rapports | D | Des rapports trimestriels sur l'exécution budgétaire ne sont pas préparés |
| iii) Qualité de l'information | C | L'information fournie n'est pas auditée ce qui signifie que certaines préoccupations pourraient exister quant à leur exactitude. Néanmoins, en dépit de l'absence de données auditées, les données existantes sont utiles. |

¹²⁴ Loi No 96.05 du 05 février 1996 portant Code des Collectivités Locales

PI-25. Qualité et respect des délais des états financiers annuels

La législation en vigueur prévoit l'élaboration annuelle du compte administratif et des comptes de gestion par la Collectivité Locale¹²⁵. Ils doivent être transmis au Maire au plus tard le 1er juillet et approuvé par le Conseil Municipal au plus tard le 1er octobre de l'année suivant l'exercice. Une fois adopté par le Conseil, le compte administratif doit être approuvé par le Représentant de l'Etat (le Préfet)¹²⁶.

Par ailleurs la législation en vigueur¹²⁷ requiert à tout comptable public dont les comptes des collectivités locales de rendre compte de sa gestion devant la Cour au plus tard cinq mois (31 mai) après la clôture de chaque gestion¹²⁸.

A la Ville de Dakar, le Bureau du Budget de la DFC de la DAF prépare au premier trimestre de chaque année un compte administratif. Le compte administratif présente le résultat de l'exécution budgétaire de l'année budgétaire écoulée. Par ailleurs, des comptes de gestion sont également préparés par le comptable du Bureau du RPM.

i) Etat complet des états financiers

Le compte administratif préparé par la Ville et le compte de gestion préparée par le Bureau du RPM incluent des informations sur les recettes et les dépenses de l'année considérée. Ces informations sont incomplètes dans la mesure ou elles n'incluent pas les données sur les DENEM, DENO ou restes à réaliser. Tout ce qui n'est pas dépensé est annulé et aucune indication sur la transformation en DENEM n'est mentionnée¹²⁹. En recettes, ce qui n'a pas été recouvré devient « restes à recouvrer ». La question du caractère vraisemblable d'un futur recouvrement n'est pas traitée¹³⁰;

ii) Soumission dans les délais des états financiers

Les derniers comptes (compte administratif et compte de gestion) reçus par la Cour des Comptes ont été ceux de 2006. Ils ont été reçus le 14 novembre 2007, plus de 10 mois après la période couverte. Ils avaient été adoptés par le Conseil Municipal le 27 septembre 2007¹³¹;

iii) Les normes comptables utilisées

Les comptes administratifs de 2005, 2006 et 2007 sont présentés selon le même format d'une année à l'autre. Pour le compte de gestion des normes comptables nationales conformes au Décret 66-458¹³² sont utilisées.

¹²⁵ Décret no 66-520 du 4 juillet 1966 portant Régime Financier des Collectivités Locales 2ième et 3ième alinéas et Loi No 96.05 du 5 février 1996 portant Code des Collectivités Locales, Art 350.

¹²⁶ Le compte administratif doit être transmis au représentant de l'Etat au plus tard 15 jours après 1 octobre (Loi No. 96.05, Art 353).

¹²⁷ Loi Organique no.99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes, Art 34.

¹²⁸ Il convient de souligner que la législation de la Cour avec une échéance au 31 mai n'est pas en harmonie avec la législation précédente avec des échéances au 1 juillet, 1 octobre (et 15 octobre).

¹²⁹ Par exemple, les crédits annulés du service 381 (voirie et jardins) du Compte Administratif de 2006 sont de 281.000 FCFA et la reprise en DENEM est de 132.000 FCFA dans les DENEM du budget 2007.

¹³⁰ Ces recettes ne sont pas reportées et ne sont pas identifiables dans le budget suivant.

¹³¹ Délibération du Conseil Municipal du 27 novembre 2007, Délibération portant adoption Compte Administratif.

¹³² Décret qui organise la Comptabilité Publique (no. 66-458 du 17 juin 1966).

| Indicateur | Note | Explication |
|--|------|---|
| PI-25 Qualité et respect des délais des états financiers annuels | C | Méthode de Notation M1 |
| i) Etat complet des états financiers | C | Le compte administratif et le compte de gestion préparé chaque année n'incluent que des informations sur les recettes et les dépenses. Ces informations ne sont pas complètes et n'incluent pas les données sur les DENEM et DENO. Les recettes non recouvrées sont mentionnées comme « reste à recouvrer » |
| ii) Soumission dans les délais des états financiers | C | Les derniers comptes administratifs et de gestion de 2006 ont été reçus à la Cour plus de dix mois après la période couverte. |
| iii) Les normes comptables utilisées | C | Les comptes administratifs sont présentés selon le même format pour les 3 dernières années tandis que les comptes de gestion utilisent des normes comptables nationales |

3.6 Surveillance et vérification externes

La réalisation d'une vérification externe de haute qualité est un facteur essentiel pour assurer la transparence de l'utilisation des fonds municipaux.

PI-26. Etendue, nature et suivi de la vérification externe

Les relations entre la Ville de Dakar en tant que collectivité locale avec la Cour des Comptes du Sénégal sont établies par la loi. La Constitution du Sénégal (2001) dans son Article 92 établit que la Cour des Comptes «...sanctionne les fautes de gestion commises à l'égard... des collectivités locales et des organismes soumis à son contrôle. » En outre, le Code des Collectivités Locales de même que la Loi Organique de la Cour des Comptes font obligation à la collectivité locale en l'occurrence la Ville de Dakar de remettre ses comptes de gestion au juge des comptes au plus tard cinq mois après la fin de l'exercice (31 mai), ce dernier étant tenu de les juger¹³³.

Il convient de mentionner que cet indicateur évalue les activités de vérification externe à la Ville telle qu'exercée par la Cour des Comptes¹³⁴. La Ville n'a absolument aucun contrôle sur ces activités.

i) Etendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)

La dernière vérification de l'ensemble des comptes de la Ville de Dakar par les services de la Cour des Comptes a eu lieu en 1999¹³⁵. La Cour a procédé à un contrôle de régularité financière des comptes et des vérifications de la performance n'ont pas été effectuées¹³⁶.

ii) Présentation dans les délais des rapports de vérifications au Parlement

Dans le cas de la Ville, le compte administratif et les comptes de gestion sont d'abord approuvés par le Conseil Municipal puis acheminés à la Cour des Comptes. Il convient de signaler que faute de capacité, ces comptes ne sont pas audités par la Cour bien que ça soit prévu par la loi sus-mentionné. Faute d'être audités, aucun jugement non plus n'est émis sur ces comptes ;

¹³³ Loi No 96.05 du 5 février 1996 portant Codes des Collectivités Locales, chapitre II, Contrôle Juridictionnel des Comptes, articles 342 et 343, et Loi Organique de la Cour des Comptes no 99-70 du 17 février 1999, chapitre V, Du Jugement des Comptes, article 34.

¹³⁴ L'Inspection Générale d'Etat (IGE) a également le mandat de réaliser des activités d'audit au sein des collectivités locales. Pour ces entités, les activités de l'IGE sont considérées comme des activités d'audit externe. Depuis sa création en 1964, l'IGE a réalisé 3 missions de vérification externe auprès de la Ville de Dakar. Une 4ième a eu lieu lors de la mission PEFA de terrain (octobre- novembre 2008).

¹³⁵ En 2004-2005, la Cour des Comptes a aidé la Ville à traiter un dossier mais n'a pas réalisé d'audit proprement dit.

¹³⁶ Au moment de la mission de terrain PEFA (octobre -novembre 2008), la Cour des Comptes procédait à des activités de vérifications des recettes de la Ville pour la période de 1997 à 2006. 2 vérificateurs de la Cour avaient été déplacés à la Mairie pour ce travail.

iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs

Aucune recommandation n'est formulée par la Cour sur les comptes administratifs et de gestion de la Ville.

| Indicateur | Note | Explication |
|---|------|---|
| PI-26 Etendue, nature et suivi de la vérification externe | D | Méthode de Notation M1 |
| i) Etendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit) | D | La vérification externe de la Ville par la Cour des Comptes est très irrégulière. La dernière a eu lieu en 1999 et il s'agissait d'une vérification de la régularité administrative. Il n'y a pas eu de vérification de la performance. |
| ii) Présentation dans les délais des rapports de vérifications au Parlement | D | La Cour ne procède pas à la vérification des comptes administratifs et de gestion reçus de la Ville et n'émet aucun jugement sur ces comptes |
| iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs | D | Aucune recommandation n'est émise par la Cour sur les comptes administratifs et de gestion de la Ville de Dakar |

PI-27 Examen du budget annuel par le pouvoir législatif

« Le budget est proposé par l'organe exécutif de la collectivité locale, voté par le conseil et approuvé par le représentant de l'Etat¹³⁷ »

i) Portée de l'examen par l'organe délibérant

Au niveau de la Ville de Dakar, le projet de budget annuel élaboré par le Bureau du Budget de la DFC de la DAF est remis aux membres de la Commission des Finances du Conseil Municipal¹³⁸. Les membres de la Commission des Finances du Conseil font la revue du projet de budget et interagissent avec plusieurs membres de la DAF pendant cet exercice. Le contrôle exercé par le Conseil porte sur les orientations budgétaires et les agrégats pour l'année à venir ainsi que les estimations détaillées des dépenses et des recettes ;

ii) Mesure dans laquelle les procédures de l'organe délibérant sont bien établies et respectées

Les procédures générales de fonctionnement du Conseil Municipal sont prévues par la loi¹³⁹. Les procédures spécifiquement reliées au budget de la collectivité locale sont également prévues par la loi¹⁴⁰. Dans l'ensemble, il s'agit de procédures simples qui sont respectées ;

iii) L'adéquation du temps imparti à l'organe délibérant pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti en pratique pour l'ensemble des étapes)

Conformément à la législation existante, la session budgétaire du Conseil peut durer trente jours¹⁴¹ ;

iv) Les règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par l'organe délibérant

La législation existante ne mentionne pas la possibilité d'amendements budgétaire en cours d'exercice et en l'absence d'autorisation d'amendements, ces amendements ne peuvent avoir lieu. Par contre la loi permet d'ajuster des crédits de la section de fonctionnement du budget pour régler les dépenses engagées avant le 31 décembre et inscrire les crédits nécessaires à la réalisation des opérations d'ordre de chacune des deux sections du budget ou entre les deux sections¹⁴². Le Conseil dispose d'un mois pour examiner et proposer des modifications du projet de budget¹⁴³. Le Conseil est

¹³⁷ Loi No 96.05 du 05 février 1996 portant Code des Collectivités Locales, Titre V, Art 246.

¹³⁸ La Commission des Finances inclut 20 membres choisis parmi les 105 membres du Conseil en fonction de leur formation. La création et le fonctionnement des commissions sont prévus par la loi (Loi No 96.05, Art 162).

¹³⁹ Loi No 96.05, Art 149-171.

¹⁴⁰ Loi No 96.05, Art 150, 161 & 162, & 344.

¹⁴¹ Loi No 96.05, Art 150.

¹⁴² Loi No 96.05, Art 349.

¹⁴³ Idem

seul autorisé à procéder à ces modifications et après adoption le représentant de l'Etat doit en être informé.

| Indicateur | Note | Explication |
|---|------|--|
| PI-27 Examen du budget annuel par le pouvoir législatif | B+ | Méthode de Notation M1 |
| i) Portée de l'examen par l'organe délibérant | B | Le contrôle exercé par le Conseil Municipal traite des orientations budgétaires et les agrégats pour l'année à venir ainsi que les estimations détaillées des dépenses et des recettes |
| ii) Mesure dans laquelle les procédures de l'organe délibérant sont bien établies et respectées | B | Des procédures simples existent pour l'examen du budget par le Conseil et sont respectées |
| iii) L'adéquation du temps imparti à l'organe délibérant pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti en pratique pour l'ensemble des étapes) | B | Le Conseil dispose d'au moins un mois pour examiner le projet de budget |
| iv) Les règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par l'organe délibérant | A | Les règles existantes sont claires et ne permettent pas de modification à la hausse du budget en cours d'exercice. |

PI-28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif

Selon la législation en vigueur, le compte administratif doit être présenté au Conseil Municipal, adopté par ce dernier et transmis au représentant de l'Etat.

i) Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le parlement (pour les rapports reçus au cours des trois dernières années)

Le Conseil Municipal a un maximum de quatre mois pour la revue et l'adoption du compte administratif. D'après la loi le compte administratif doit être remis au Conseil le 1er juillet de l'année suivant l'exercice budgétaire couvert et le Conseil doit l'adopter au 1er octobre au plus tard¹⁴⁴. Pour les trois dernières années 2005, 2006 et 2007 l'adoption par le Conseil n'a jamais eu lieu après novembre ce qui fait moins de six mois à partir de la réception du compte¹⁴⁵ ;

ii) Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions

Le Conseil ne conduit aucune audition.

iii) Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif

Le Conseil ne formule aucune recommandation.

¹⁴⁴ Loi No 96.05, Art 350.

¹⁴⁵ Comptes administratifs 2005, 2006 et 2007.

| Indicateur | Note | Explication |
|--|------|---|
| PI-28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif | D+ | Méthode de Notation M1 |
| i) Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le parlement (pour les rapports reçus au cours des trois dernières années) | B | L'examen du compte administratif est généralement achevé par le Conseil dans les 3 à 5 mois suivant la réception des rapports (pour 2005, 2006 et 2007) |
| ii) Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions | D | Le Conseil ne conduit aucune audition |
| iii) Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif | D | Le Conseil ne formule aucune recommandation |

3.7 Pratiques des bailleurs de fonds

D-1. Prévisibilité de l'appui budgétaire direct

D-2. Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide -projet et de l'aide -programme et l'établissement des rapports y afférents

D-3 Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales

La Ville de Dakar ne reçoit qu'une assistance financière dans le cadre de la réalisation du Projet de Renforcement et d'Équipement des Collectivités Locales ou PRECOL (à travers l'ADM) cofinancé par la Banque Mondiale et l'AFD. C'est la seule information sur l'aide externe à la Ville connue par l'équipe parce qu'elle est incluse dans le budget. D'autres assistances financières externes (éventuelles) si elles existaient seraient extra- budgétaires]

HLG-1 Prévisibilité des transferts du Gouvernement Central

Il convient de mentionner que cet indicateur évalue la prévisibilité des transferts du Gouvernement à la Ville de Dakar. La Ville n'a absolument aucun contrôle sur ces activités.

La totalité des transferts de l'État envers la Ville de Dakar se canalise à travers le Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD)¹⁴⁶. Ce montant en valeur absolue est pratiquement resté fixe durant la période 2005-2007. Il a été relativement très bas et a représenté moins de 2% des recettes totales de la Ville pendant la même période. Ces transferts ont été réalisés à temps durant le courant de l'année fiscale et ont correspondu aux montants communiqués. La Ville reçoit également une aide de l'État à travers le Fonds d'Éclairage Public (FEP), un fonds sans personnalité juridique (non officialisé) gérée par la DCL du Ministère de la Décentralisation et des Collectivités Locales. Compte tenu du caractère incertain et irrégulier de ces transferts ils n'ont pas été pris en considération dans l'évaluation de l'indicateur¹⁴⁷ :

¹⁴⁶ Le fonds d'équipement des collectivités locales (FECL) est plutôt destiné aux petites communes et la Ville n'en a pas bénéficié depuis longtemps.

¹⁴⁷ Les recettes sont comptabilisées dans le compte 749 « Recettes éventuelles ou imprévues » du CHAPITRE 74 du budget. Mais il n'est pas sûr que le montant soit bien dimensionné en prévisionnel. Exemple pour 2007 : prévu 240 millions et réalisé 775 millions.

Tableau 3.14 : Contribution annuelle du gouvernement central à la Ville de Dakar dans le cadre du fonds de dotation (FDD) a la décentralisation

| | 2005 | 2006 | 2007 |
|-------------------------------|----------------|----------------|----------------|
| FDD | 370.441.376 | 370.441.376 | 384.465.426 |
| Recettes totales | 18.906.627.390 | 23.340.149.034 | 21.007.733.066 |
| FDD en % des Recettes totales | 1,95% | 1,58% | 1,83% |

Sources : Compte Administratif de la Ville de Dakar, 2005, 2006 ET 2007

i) Variation annuelle entre le total des transferts réels du Gouvernement Central et le montant des estimations totales des transferts communiqué à la Ville pour l'élaboration de son budget

Durant ces trois dernières années (2005-2007), il n'y a pas eu d'écart entre le montant total des transferts réels du Gouvernement Central dans le cadre du FDD et le montant de l'estimation totale des transferts communiqué à la Ville. Les montants transférés à la Ville ont été identiques aux montants communiqués ;

ii) Variation annuelle entre les estimations de transferts de dons et les transferts réels de dons

Les transferts dont il est question en *i)* sus- mentionné sont des dons (voir *i.*).

iii) Opportunité des transferts en provenance du Gouvernement Central (conformité avec le calendrier annuel de distribution des déboursements établi un mois au plus tard après le début de l'année fiscale de la Ville)

Il n'y a qu'un seul transfert du Gouvernement Central à la Ville de Dakar pour le montant sus-mentionné (et par conséquent il n'y a pas de calendrier préétabli). Le transfert est généralement réalisé après le mois de juin durant le troisième trimestre. Pour les trois dernières années 2005-2007, cette échéance a été respectée.

| Indicateur | Note | Explication |
|---|------|---|
| HLG-1 Prévisibilité des transferts du Gouvernement Central | A | Méthode de Notation M1 |
| <i>i) Déviation annuelle entre le total des transferts réels du Gouvernement Central et le montant des estimations totales des transferts communiqués à la Ville pour l'élaboration de son budget</i> | A | Le total des transferts réels du gouvernement a correspondu aux montants des estimations totales des transferts communiqués à la Ville pour l'élaboration de son budget pour les trois années 2005, 2006 et 2007. |
| <i>ii) Variation annuelle entre les estimations de transferts de dons et les transferts réels de dons</i> | A | Les transferts en <i>i)</i> sont des dons uniquement. Par conséquent la note ne change pas. |
| <i>iii) Opportunité des transferts en provenance du Gouvernement Central (conformité avec le calendrier annuel de distribution des déboursements établi un mois au plus tard après le début de l'année fiscale de la Ville)</i> | A | Durant ces trois dernières années, le transfert annuel du Gouvernement Central à la Ville de Dakar a été réalisé en respectant l'échéance. |

4. Le processus de réformes

4.1 Description des réformes récentes et en cours

La Ville n'a pas un programme de réformes proprement dit et encore moins un programme de réformes de la gestion des finances publiques. Néanmoins le Maire a adopté la vision du Président de la République en matière de développement local. C'est cette vision qui a guidé les divers changements qui ont eu lieu ces cinq dernières années et qui sont le fruit de la mise en œuvre d'un programme de développement municipal. Ce programme est axé essentiellement sur les points suivants :

L'amélioration du profil urbain par la mise en œuvre d'importants investissements dans les domaines de l'éclairage public, de la voirie, de la sécurité urbaine, du secteur marchand, de l'environnement et du cadre de vie, des secteurs sociaux, des Technologies de l'Information et de la Communication. Il convient de signaler dans ce contexte que les investissements de la Ville ont augmenté de 2 milliards de FCFA en 2003 à près de 14 milliards en 2007 ;

La lutte contre la pauvreté. Le nouveau contrat de Ville (2007-2010)¹⁴⁸ s'inscrit dans le cadre de cet objectif. A travers ce nouveau contrat des ressources ont été mobilisées pour accélérer le développement de la commune de Dakar dans les domaines de la voirie et de la mobilité urbaine, des équipements sanitaires socio- culturels et administratifs et de la gestion des déchets.

En plus des points généraux sus- mentionnés, chaque année, lors de la séance sur les orientations budgétaires tenues par le Conseil Municipal, les priorités spécifiques sont à chaque fois définies et redéfinies en fonction de ces points. Durant ces trois dernières années, l'accent a été mis sur les investissements prioritaires et sur les moyens à appliquer pour l'augmentation des recettes.

4.2 Facteurs institutionnels contribuant à la planification et l'exécution des réformes

La volonté d'aller de l'avant et le désir de mieux servir la communauté métropolitaine sont clairement exprimés par le Maire¹⁴⁹. L'absence d'un vrai programme de réformes et de réformes en GFP, une coordination difficile entre la Ville et les centres autonomes de dépenses, une capacité limitée représentent pour l'instant autant de contraintes qui devraient être surmontés afin de permettre la mise en œuvre d'un vrai processus de réformes et un processus efficace.

¹⁴⁸ Le contrat de ville engage réciproquement l'ADM et la Ville de Dakar sur une période de 4 ans. Avec ce nouveau contrat la ville devient éligible au Programme de Renforcement et d'Équipements des Collectivités Locales (PRECOL) mis en place par le Gouvernement du Sénégal à travers la politique de décentralisation. D'un montant de 5,3 milliards de FCFA, il est financé à 65% par une subvention de la Banque Mondiale et à 27% par un crédit accordé à la Ville qui contribue pour 8%.

¹⁴⁹ www.mairiedakar.com et « Le Municipal » Avril 2008, No Hors- Série.

Annexe 1 : Calculs pour PI-1, PI-2 & PI-3 - Dépenses primaires du budget (votées) et dépenses primaires exécutées (2005)¹⁵⁰

| Nomenclature | Budget | Effectuées | Différence | Absolu | Pourcentage |
|---|----------------|----------------|-------------|------------|-------------|
| 1. Dettes, Redevances & Assurances (110) | 949 074 992 | 920 323 790 | -28751202 | 28751202 | 3,0% |
| 2. Contingents et participations (210) | 2 878 400 000 | 1 746 131 506 | -1132268494 | 1132268494 | 39,3% |
| 3. Cabinet du Maire (313) | 1 225 233 260 | 1 167 547 997 | -57685263 | 57685263 | 4,7% |
| 4. Secrétariat et Bureaux (321) | 1 017 501 496 | 914 082 752 | -103418744 | 103418744 | 10,2% |
| 5. Mairies d'Arrondissements (322) | 472 780 553 | 449 737 907 | -23042646 | 23042646 | 4,9% |
| 6. Recette Municipale (331) | 159 880 453 | 159 545 393 | -335060 | 335060 | 0,2% |
| 7. Service Perception Municipale (341) | 359 594 431 | 335 263 012 | -24331419 | 24331419 | 6,8% |
| 8. Abattoirs, Halles, Marchés (351) | 272 676 410 | 293 444 503 | 20768093 | 20768093 | 7,6% |
| 9. Propriétés Communales (361) | 212 313 000 | 100 222 628 | -112090372 | 112090372 | 52,8% |
| 10. Protection des Populations/Accidents (371) | 148 000 000 | 175 664 232 | 27664232 | 27664232 | 18,7% |
| 11. Voirie- Squares & Jardins (381/702) | 7 179 740 478 | 4 227 676 834 | -2952063644 | 2952063644 | 41,1% |
| 12. Ateliers & Garages (401) | 679 011 674 | 694 164 809 | 15153135 | 15153135 | 2,2% |
| 13. Eclairage Public (421) | 1 354 165 564 | 1 239 512 823 | -114652741 | 114652741 | 8,5% |
| 14. Education, Jeunesse, Culture & Sports (441/706) | 1 798 850 869 | 1 094 660 947 | -704189922 | 704189922 | 39,1% |
| 15. Santé, Hygiène & Action Sociale (451/705) | 3 357 268 610 | 2 297 911 168 | -1059357442 | 1059357442 | 31,6% |
| 16. Fêtes et Cérémonies Publiques (508) | 588 311 030 | 613 423 035 | 25112005 | 25112005 | 4,3% |
| 17. Dépenses Diverses (509) | 1 067 415 865 | 1 192 774 616 | 125358751 | 125358751 | 11,7% |
| 18. Equipements Administratifs (701) | 928 179 887 | 599 093 833 | -329086054 | 329086054 | 35,5% |
| 19. Acquisition de gros matériel (711) | 453 380 000 | 64 397 910 | -388982090 | 388982090 | 85,8% |
| 20. Etudes Générales (721) | 994 155 870 | 292 518 658 | -701637212 | 701637212 | 70,6% |
| 21. Autres (391,411, 461,704, 707) | 302 058 400 | 306 570 728 | 4512328 | 4512328 | 1,5% |
| Écart global de la dépense primaire | 26 397 992 842 | 18 884 669 081 | -7513323761 | 7513323761 | 28,5% |
| Variation de la composition de la dépense primaire | 26 397 992 842 | 18 884 669 081 | | 7950460849 | 30,1% |

Sources : Budget et Compte Administratif de la Ville de Dakar, 2005

¹⁵⁰ Les dépenses mentionnées dans les tableaux Annexes 1-1,1-2 & 1-3 incluent en fait les intérêts pour les prêts ADM ainsi que les amortissements. Ces montants sont de CFA 180 millions en 2005 et 2007 respectivement, et de 410 millions FCFA pour 2006 (budgets). Les montants des mêmes dépenses réalisées pour les mêmes années ne sont pas connus et sont indiqués sous le chapitre 210 des participations diverses des compte administratif pour 2005-2007. Le calcul n'a donc pas pu les prendre en considération. Compte tenu de leur très moindre importance relative (moins de 1% du budget en 2005 et 2007 et 1,87% en 2006) ça n'a aucun impact sur les résultats du calcul pour PI-1 et PI-2 pour les trois années 2005-2007.

Annexe 1.2 : Dépenses primaires du budget (votées) et dépenses primaires exécutées (2006)

| Nomenclature | Budget | Effectuées | Différence | Absolu | Pourcentage |
|--|----------------|----------------|-------------|------------|-------------|
| 1. Dettes, Redevances & Assurances (110) | 675 335 450 | 622 845 070 | -52490380 | 52490380 | 7,8% |
| 2. Contingents et participations (210) | 2 537 658 878 | 1 889 047 439 | -648611439 | 648611439 | 25,6% |
| 3. Cabinet du Maire (313) | 1 773 519 008 | 1 957 668 640 | 184149632 | 184149632 | 10,4% |
| 4. Secrétariat et Bureaux (321) | 1 210 812 439 | 1 211 010 552 | 198113 | 198113 | 0,0% |
| 5. Mairies d'Arrondissements (322) | 559 123 390 | 600 115 347 | 40991957 | 40991957 | 7,3% |
| 6. Recette Municipale (331) | 189 000 000 | 190 531 612 | 1531612 | 1531612 | 0,8% |
| 7. Service Perception Municipale (341) | 415 920 000 | 436 818 859 | 20898859 | 20898859 | 5,0% |
| 8. Abattoirs, Halles, Marchés (351) | 302 904 343 | 288 274 705 | -14629638 | 14629638 | 4,8% |
| 9. Propriétés Communales (361) | 132 316 250 | 72 325 258 | -59990992 | 59990992 | 45,3% |
| 10. Protection des Populations/Accidents (371) | 184 855 700 | 170 179 318 | -14676382 | 14676382 | 7,9% |
| 11. Voirie- Squares & Jardins (381/702) | 8 727 538 878 | 5 806 911 498 | -2920627380 | 2920627380 | 33,5% |
| 12. Ateliers & Garages (401) | 847 297 667 | 875 786 543 | 28488876 | 28488876 | 3,4% |
| 13. Eclairage Public (421) | 1 234 526 163 | 336 392 648 | -898133515 | 898133515 | 72,8% |
| 14. Education, Jeun, Culture & Sports (441/706) | 2 376 803 730 | 1 548 336 214 | -828467516 | 828467516 | 34,9% |
| 15. Santé, Hygiène & Action Sociale (451/705) | 3 927 853 022 | 2 931 068 178 | -996784844 | 996784844 | 25,4% |
| 16. Fêtes et Cérémonies Publiques (508) | 618 288 810 | 493 838 136 | -124450674 | 124450674 | 20,1% |
| 17. Dépenses Diverses (509) | 1 263 028 185 | 1 004 787 773 | -258240412 | 258240412 | 20,4% |
| 18. Equipements Administratifs (701) | 582 411 485 | 333 071 277 | -249340208 | 249340208 | 42,8% |
| 19. Acquisition de gros matériel (711) | 790 487 000 | 609 207 998 | -181279002 | 181279002 | 22,9% |
| 20. Etudes Générales (721) | 199 192 304 | 80 828 915 | -118363389 | 118363389 | 59,4% |
| 21. Autres (391, 411, 461, 704, 707) | 346 823 914 | 368 249 554 | 21425640 | 21425640 | 6,2% |
| Écart global de la dépense primaire | 28 895 696 616 | 21 827 295 534 | -7068401082 | 7068401082 | 24,5% |
| Variation de la composition de la dépense primaire | 28 895 696 616 | 21 827 295 534 | | 7663770460 | 26,5% |

Sources : Budget et Compte Administratif de la Ville de Dakar, 2006

Annexe 1-3 : Dépenses primaires du budget (votées) et dépenses primaires exécutées (2007)

| Nomenclature | Budget | Effectuées | Différence | Absolu | Pourcentage |
|--|---------------|---------------|--------------|-------------|-------------|
| 1. Dettes, Redevances & Assurances (110) | 1 579 179 00 | 1 498 940860 | -80238140 | 80238140 | 5,1% |
| 2. Contingents et participations (210) | 3 654 072 25 | 2 453 423 43 | -1200648482 | 1200648482 | 32,9% |
| 3. Cabinet du Maire (313) | 1 618 829 09 | 1 564 550 53 | -54278556 | 54278556 | 3,4% |
| 4. Secrétariat et Bureaux (321) | 1 335 280032 | 1 418 528265 | 83248233 | 83248233 | 6,2% |
| 5. Mairies d'Arrondissements (322) | 625 260100 | 589 394682 | -35865418 | 35865418 | 5,7% |
| 6. Recette Municipale (331) | 167 401452 | 197 358629 | 29957177 | 29957177 | 17,9% |
| 7. Service Perception Municipale (341) | 462 720000 | 470 269126 | 7549126 | 7549126 | 1,6% |
| 8. Abattoirs, Halles, Marchés (351) | 283 500000 | 184 824389 | -98675611 | 98675611 | 34,8% |
| 9. Propriétés Communales (361) | 130 000000 | 69 597129 | -60402871 | 60402871 | 46,5% |
| 10. Protection des Populations/Accidents (371) | 182 499948 | 122 846222 | -59653726 | 59653726 | 32,7% |
| 11. Voirie- Squares & Jardins (381/702) | 10 734 092275 | 3 825 617573 | -6908474702 | 6908474702 | 64,4% |
| 12. Ateliers & Garages (401) | 910 157776 | 836 525274 | -73632502 | 73632502 | 8,1% |
| 13. Eclairage Public (421) | 841 724730 | 122 060248 | -719664482 | 719664482 | 85,5% |
| 14. Education, Jeun, Culture & Sports (441/706) | 2 538 672945 | 1 577 933430 | -960739515 | 960739515 | 37,8% |
| 15. Santé, Hygiène & Action Sociale (451/705) | 4 578 127178 | 3 141 913195 | -1436213983 | 1436213983 | 31,4% |
| 16. Fêtes et Cérémonies Publiques (508) | 685 662479 | 516 320033 | -169342446 | 169342446 | 24,7% |
| 17. Dépenses Diverses (509) | 1 351 190000 | 1 152 288365 | -198901635 | 198901635 | 14,7% |
| 18. Equipements Administratifs (701) | 450 786 34 | 54 766225 | -396019809 | 396019809 | 87,9% |
| 19. Acquisition de gros matériel (711) | 173 000000 | 70 000000 | -103000000 | 103000000 | 59,5% |
| 20. Etudes Générales (721) | 216 198600 | 34 093700 | -182104900 | 182104900 | 84,2% |
| 21. Autres (391, 411, 461, 704, 707) | 364 736 42 | 316 242909 | -48493633 | 48493633 | 13,3% |
| Écart global de la dépense primaire | 32 883 090425 | 20 217 494550 | -12665595875 | 12665595875 | 38,5% |
| Variation de la composition de la dépense primaire | 32 883 090425 | 20 217 494550 | | 12907104947 | 39,3% |

Sources : Budget et Compte Administratif de la Ville de Dakar, 2007

Annexe 1-4 : Dépenses primaires, variation et déviations globales (2005-2007)

| | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|-------|-------|-------|
| Écart global de la dépense primaire hors financement extérieur (a) | 28,5% | 24,5% | 38,5% |
| Variation de la composition de la dépense primaire hors financement extérieur (b) | 30,1% | 26,5% | 39,3% |
| Mesure dans laquelle la variation de la composition des dépenses primaires dépasse la déviation globale des dépenses primaires (b)-(a) | 1,7% | 2,1% | 0,7% |

Sources : Tableaux Annexe 1-1, Annexe 1-2, Annexe 1-3

Annexe 1-5 : Recettes budgétisées et recettes effectivement réalisées (2005-2007)

| | 2005 | 2005 | 2006 | 2006 | 2007 | 2007 |
|--|---------------|-----------------------|-----------------------|---------------|-----------------------|-----------------------|
| | Budget | Réalisées | Budget | Réalisées | Budget | Réalisées |
| | I | II | I | II | I | II |
| Résultat de fonctionnement reporté (121) | 511 474 792 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Produits de l'exploitation (70) | 2 180 525 208 | 1 209 533 821 | 2 280 525 208 | 1 324 432 329 | 2 792 112 000 | 1 381 524 216 |
| Produits domaniaux (71) | 620 000 000 | 224 726 781 | 650 000 000 | 210 676 138 | 401 120 000 | 160 099 885 |
| | 20 446 992 | | | 16 703 806 | | |
| Impôts locaux (72) | 842 | 15 939 950 294 | 23 726 171 411 | 328 | 27 567 658 425 | 17 028 796 083 |
| | 13 370 915 | | | 11 460 209 | | |
| Dont patente: | 308 | 12 202 551 614 | 16 585 385 308 | 009 | 19 666 387 954 | 12 581 874 005 |
| Taxes municipales (73) | 1 310 000 000 | 978 646 652 | 1 310 000 000 | 1 103 405 877 | 1 411 000 000 | 1 199 976 453 |
| Produits divers (74) | 1 010 000 000 | 169 685 299 | 610 000 000 | 3 617 943 557 | 321 200 000 | 843 037 230 |
| Dotation de fonctionnement (75) | 300 000 000 | 370 441 376 | 300 000 000 | 370 441 376 | 370 500 000 | 384 465 426 |
| Remboursement, fonds de conc.partic.(76) | 5 000 000 | 3 298 757 | 5 000 000 | 2 153 429 | 5 000 000 | 420 571 |
| Intérêts et dividendes (77) | 14 000 000 | 10 344 410 | 14 000 000 | 7 290 000 | 14 500 000 | 9 413 202 |
| | 26 397 992 | | | 23 340 149 | | |
| GRAND TOTAL | 842 | 18 906 627 390 | 28 895 696 619 | 034 | 32 883 090 425 | 21 007 733 066 |
| II/I | | 71,62% | | 80,77% | | 63,89% |

Sources : Budget et Compte Administratif de la Ville de Dakar, (2005-2007)

Annexe 2 : Résumé des notes par indicateurs/composantes

| A. RESULTATS DU SYSTÈME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES | | | | | |
|--|--------------------------------|----------|----------|-------|------|
| Crédibilité du budget | | | | | |
| Indicateur | Méthodes de Notations et Notes | (i) | (ii) | (iii) | (iv) |
| PI-1 /M1 | D | D | -- | -- | -- |
| PI-2 /M1 | A | A | -- | -- | -- |
| PI-3 /M1 | D | D | -- | -- | -- |
| PI-4 /M1 | D | D | D | -- | -- |
| B. SPECIFICITES TRANSVERSALES: Couverture et transparence | | | | | |
| PI-5 /M1 | D | D | -- | -- | -- |
| P-6 /M1 | D | D | -- | -- | -- |
| PI-7 /M1 | D | D | D | -- | -- |
| PI-8 /M2 | C+ | A | C | D | -- |
| PI-9 /M1 | Pas noté | D | Pas noté | -- | -- |
| PI-10 /M1 | C | C | -- | -- | -- |
| C. CYCLE BUDGÉTAIRE | | | | | |
| C (i) Budgétisation basée sur les politiques publiques | | | | | |
| PI -11 /M2 | B | A | D | A | -- |
| PI -12 /M2 | D | D | C | D | D |
| C (ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget | | | | | |
| PI -13 /M2 | B | B | C | B | -- |
| PI -14 /M2 | C+ | C | B | C | -- |
| PI -15 /M1 | D+ | D | A | D | -- |
| PI -16 /M1 | D+ | D | D | C | -- |
| PI -17 /M2 | D+ | D | C | C | -- |
| PI -18 /M1 | C+ | B | B | A | C |
| PI -19 /M1 | C+ | A | C | D | -- |
| PI -20 /M2 | C+ | A | C | B | -- |
| PI -21 /M1 | D+ | D | C | C | -- |
| C (iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers | | | | | |
| PI -22 /M2 | C | C | C | -- | -- |
| PI -23 /M1 | D | D | -- | -- | -- |
| PI -24 /M1 | D+ | C | D | C | -- |
| PI -25 /M1 | C | C | C | C | -- |
| C(iv) Surveillance et vérification externes | | | | | |
| PI -26 /M1 | D | D | D | D | -- |
| PI -27 /M1 | B+ | B | B | B | A |
| PI -28 /M1 | D+ | B | D | D | -- |
| D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS | | | | | |
| D-1 | Pas noté | Pas noté | Pas noté | | |
| D-2 | Pas noté | Pas noté | Pas noté | -- | -- |
| D-3 | Pas noté | Pas noté | Pas noté | -- | -- |
| HLG-1 /M1 | A | A | A | A | -- |

Annexe 3 : Notes avec justifications

| | A. RÉSULTATS DU SYSTÈME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES : Crédibilité du budget | Note | Explications succinctes et données importantes utilisées |
|---------|--|-------------|---|
| PI-1 | Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé | D | Budget et Compte Administratif de la Ville de Dakar pour 2005, 2006 et 2007 |
| PI-2 | Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé | A | Budget et Compte Administratif de la Ville de Dakar pour 2005, 2006 et 2007 |
| PI-3 | Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé | D | Budget et Compte Administratif de la Ville de Dakar pour 2005, 2006 et 2007 |
| PI-4 | Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses | D | Budget et Compte Administratif de la Ville de Dakar pour 2005, 2006 et 2007 |
| | B.SPECIFICITES TRANSVERSALES: Couverture et transparence | | |
| PI-5 | Classification du budget | D | Budget et Compte Administratif de la Ville de Dakar pour 2005, 2006 et 2007 |
| P-6 | Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire | D | Budget et Compte Administratif de la Ville de Dakar pour 2005, 2006 et 2007 |
| PI-7 | Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale | D | Budget et Compte Administratif de la Ville de Dakar pour 2005, 2006 et 2007. Séance de travail avec la DAF |
| PI-8 | Transparence des relations budgétaires intergouvernementales | C+ | Budget et Compte Administratif de la Ville de Dakar pour 2005, 2006 et 2007. Séance de travail avec la DASS |
| PI-9 | Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public | Pas Noté | |
| PI-10 | Accès du public aux principales informations budgétaires | C | Loi 96-05 |
| | C. CYCLE BUDGÉTAIRE | | |
| | C (i) Budgétisation basée sur les politiques publiques | | |
| PI - 11 | Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget | B | Bureau du Budget, DAF, Lettre circulaire |
| PI - 12 | Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques | D | Bureau du Budget, DAF |

| C. CYCLE BUDGÉTAIRE | | | |
|----------------------------|---|----|--|
| | C (ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget | | |
| PI - 13 | Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables | B | DGID, DAF |
| PI - 14 | Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane | C+ | DGID, DAF |
| PI - 15 | Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières | D+ | DGID, DAF |
| PI - 16 | Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses | D+ | Bureau du Budget, PRM |
| PI - 17 | Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties | D+ | Contrat de Ville Budgets 2005-2007 |
| PI - 18 | Efficacité des contrôles des états de paie | C+ | DRH, DAF, SMS, RPM |
| PI - 19 | Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics | C+ | Bureau des Marchés et Commandes, DAF ; <i>Code des Marchés Publics</i> , Décret No 2007 545 du 25 avril 2007, Dakar, Sénégal |
| PI - 20 | Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales | C+ | Bureau Engagement, Bureau du Budget, Bureau Ordonnancement, RPM |
| PI - 21 | Efficacité du système de vérification interne | D+ | IAAF |
| C. CYCLE BUDGÉTAIRE | | | |
| | C (iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers | | |
| PI - 22 | Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes | C | RPM |
| PI - 23 | Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires | D | Bureau du budget, Direction de l'Action Sanitaire et Sociale, Direction de l'Education et de la Culture |
| PI - 24 | Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année | D+ | Bureau du Budget, DAF |
| PI - 25 | Qualité et respect des délais des états financiers annuels | C | Bureau du Budget, DAF |

| | | | |
|---------|---|----|--|
| | C(iv) Surveillance et vérification externes | | |
| PI - 26 | Etendue, nature et suivi de la vérification externe | D | Cour des Comptes, Bureau du Budget, DAF, Loi 96.05 |
| PI - 27 | Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif | B+ | Loi 96.05-Comptes administratifs 2005, 2006 & 2007 |
| PI - 28 | Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif | D+ | Loi 96.05-Comptes administratifs 2005, 2006 & 2007 |
| | D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS | | |
| D-1 | Prévisibilité de l'appui budgétaire direct | -- | |
| D-2 | Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide -projet et l'aide -programme et établissement des rapports y afférents | -- | |
| D-3 | Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales | -- | |
| HLG -1 | Prévisibilité des transferts du Gouvernement Central | A | Bureau du Budget- Comptes administratifs 2005, 2006 & 2007 |

Annexe 4 : Note sur l'évaluation des arriérés de paiements (indicateur 4)

DENEM, DENO et arriérés de paiement

Au niveau de la ville de Dakar, on utilise la notion de DENEM, dépenses engagées non mandatées, considérant uniquement l'engagement sans considération du service fait (fournitures livrées et travaux exécutés). Les dépenses concernées sont les dépenses engagées ayant obtenu le visa du receveur pour conformité (voir chaîne de la dépense en indicateur 20).

Ce sont les DENEM N-1 qui apparaissent au budget de l'année N. Elles viennent s'ajouter aux dépenses prévues pour l'année N. Par la procédure budgétaire elles sont de fait ré-engagées. Pourtant, elles étaient déjà engagées¹⁵¹. Elles seront mandatées et réglées en priorité au début de l'année même si le budget n'est pas encore voté/ou approuvé.

Les DENEM sont un concept plus large que les DENO¹⁵², même s'il est possible que certaines dépenses aient probablement fait l'objet d'un début de livraison. Les engagements doivent cesser fin novembre afin de permettre à la RPM de préparer la fin de gestion. Comme on conçoit mal que la ville puisse vivre sans aucun mouvement financier pendant un ou deux mois, il y aura forcément des DENEM en fin d'année. Par ailleurs, la notion de « journée complémentaire » existe toujours. Elle ouvre la possibilité, uniquement pour le Receveur de passer des écritures au titre de l'année N jusqu'au mois de février N+1. Au dire des membres de la RPM, seules des recettes perçues en début d'année au titre de l'exercice précédent sont enregistrées pendant la journée complémentaire. Cette solution ne rompt pas le principe du rattachement des charges et produits à l'exercice car il s'agit le plus souvent d'impôts dont le rôle a paru tardivement ou de la taxe représentative du minimum fiscal (TRIMF) perçue au niveau central sur les salaires.

Cependant, la notion de dépenses engagées et non mandatée (DENEM) telle qu'elle est utilisée par les services de la Ville de Dakar n'est pas suffisante ou pertinente pour définir des arriérés. Elle n'est qu'un début de preuve. Les DENEM comprennent de vrais impayés et des « restes à réaliser » (RAR), par exemple des travaux encore à réaliser et pour lesquels il n'y a évidemment pas de facture et donc pas d'impayés. Il vaudrait mieux raisonner en dépenses engagées non ordonnancées (DENO), après livraison et facturation du service fait.

Autres factures et arriérés de paiement

Les DENEM sont de toute façon incomplètes. Il existe d'autres factures non comptabilisées parce qu'elles échappent à la procédure « normale » d'engagement et de liquidation de la dépense. Le compte de gestion tenu par le receveur est dans ce contexte fort utile. Il a en fait l'avantage de présenter les dépenses par nature et met en évidence que seules 20 % des dépenses de fonctionnement (les comptes 61, 62 et 63 et une petite partie du compte 64) sont concernés par la « chaîne » de dépense normale. Parmi celles-ci (eau, électricité en compte 61), il y a des engagements prévisionnels qui sont impayés (comme ceux de la SENELEC) avec plusieurs années de retard.

¹⁵¹ Loi n°96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités Locales, Art 258, alinéa 10

¹⁵² L'exigibilité des factures correspond à un service de fait : livraison de fournitures ou travaux réalisés. Si elle n'est pas payée parce que le mandatement n'a pas été effectué, elle devient une dette exigible. Cette situation est exprimée par l'acronyme DENO : dépenses engagée non ordonnancées.

**Tableau Annexe 4-1: Dépenses par nature en 2007
(en milliers de FCFA)**

| K Fcfa | 2007 | Budgetées | Réalisations | |
|-----------------|--------------------------------|-------------------|-------------------|-------------|
| DEPENSES | | | | |
| Investissements | | | | |
| 20 | Etudes | 216 198 | 34 093 | |
| 21 | Aménagement | 123 378 | 54 610 | |
| 22 | Acquisitions et travaux | 13 185 174 | 3 894 856 | |
| | Total | 13 524 750 | 3 983 559 | |
| 115 | Excédent capitalisé | 13 524 751 | 3 983 560 | ↑ |
| Fonctionnement | | | | |
| 61 | Denrées et fournitures | 1 405 718 | 737 472 | 4% |
| 62 | Missions et déplacements | 429 500 | 287 147 | 1% |
| 63 | Travaux et services extérieurs | 3 542 077 | 2 077 273 | 10% |
| 64 | Subventions, indemnités élus | 5 103 505 | 4 413 854 | 22% |
| 65 | Frais de personnel | 7 345 108 | 7 234 025 | 36% |
| 66 | Impôts et taxes | 4 000 | 3 324 | 0% |
| 67 | Frais financiers * | 1 528 429 | 1 480 836 | 7% |
| 68 | Prélèvement | 13 524 751 | 3 983 560 | 20% |
| | Total | 32 883 088 | 20 217 491 | 100% |

** y compris charges des services concédés*

Source : RPM Dakar Compte de gestion 2007

Parmi les factures non comptabilisées sus mentionnées, deux types ont particulièrement été identifiés :

- a) Les factures sur les engagements « prévisionnels », c'est à dire engagés automatiquement en début d'année qui concernent autant les salaires des employés que des abonnements récurrents comme l'électricité ;
- b) Les factures concernant les marchés de travaux pendant la période étudiée (2005-2007) avant la réforme des marchés publics entrée en vigueur en 2008,

Elles sont analysées en détail ci-dessous :

- a) Factures du champ des engagements prévisionnels

Parmi les engagements prévisionnels, on distinguera particulièrement le téléphone (SONATEL), l'eau (SDE, ex SONES) et l'électricité (SENELEC). D'un pointage effectué au cours de la mission, il apparaît qu'il n'y a pas d'arriérés pour le téléphone et l'eau. La modification du système de gestion des bornes fontaines et de l'approvisionnement en eau a radicalement changé la situation antérieure et les factures d'eau de la Ville sont honorées.

En revanche, il existe un stock important d'arriérés concernant l'électricité. En fait la ville distingue les factures qui concernent d'une part les bâtiments et la maintenance de ce réseau et, d'autre part, l'éclairage public de la voirie. Les premières sont généralement honorées mais pas les autres ou avec un grand retard. Ainsi, du pointage effectué il résulte que les factures d'électricité réglées en 2008 ne concernaient que 2005. Les factures de 2006 et 2007 n'ont fait l'objet d'aucun règlement début novembre 2008. Ces factures n'apparaissent pas dans les DENEM. Le montant cumulé des arriérés pour les deux années 2006 et 2007 doit représenter un ordre de grandeur de 1,2 milliards (700 millions + 500 millions), montants initialement prévus pour l'éclairage public dans les budgets puis supprimés en cours d'année.

Tableau Annexe 4-2: Dépenses électricité programmées au budget et réalisées pour 2006-2007 (en millions de FCFA)

| Electricité en millions fcfa | 2006 | | | | | 2007 | | | | |
|---------------------------------|-------|----------|--------------|----------|---------|-------|----------|--------------|----------|---------|
| | denem | nouveaux | total Budget | rectifié | réalisé | denem | nouveaux | total Budget | rectifié | réalisé |
| Fonctionnement | | | | | | | | | | |
| bâtiments et lieux publics | | 250 | 250 | 200 | 198 | - | 250 | 250 | 250 | 70 |
| entretien réseau entretien | 28 | 200 | 228 | 228 | 137 | 88 | - | 88 | 88 | 51 |
| Eclairage public | | 700 | 700 | - | | | 500 | 500 | - | |
| facture SENELEC | | | | | | | | | | |
| total | | | 1 178 | 428 | 335 | | | 838 | 338 | 121 |
| Investissement | | | | | | | | | | |
| Eclairage public | | | | | | | | | | |
| extension réseau | 334 | 8 | 342 | | 305 | | | | | |
| Modernisation réseau | 1 226 | 4 280 | 5 506 | | 3 813 | 1 692 | 5 801 | 7 493 | 7 811 | 2 833 |
| total | | | 5 848 | - | 4 118 | | | 7 493 | 7 811 | 2 833 |

Sources : Budgets et comptes 2006 et 2007 Ville de Dakar

Pourtant, la ville de Dakar perçoit des ressources du Fond d'éclairage public (FEP) réparti par la Direction des collectivités locales.

En 2006, par exemple, la ville avait des arriérés envers la SENELEC de 1.177 millions de FCFA pour les années 2005 et précédentes. Elle devait recevoir 543 millions de FCFA du FEP (compte 749, recettes ordinaires diverses et imprévues)¹⁵³.

Elle avait prévu au budget 2006 (chapitre 421- Eclairage public) de dépenser 1.184 millions de FCFA, somme proche des arriérés. Après décisions modificatives en cours d'année, cette somme est ramenée à 428 millions de FCFA, et les paiements effectués ne se sont élevés qu'à 336 millions. Seules les dépenses des bâtiments ont été réglées (198 millions) et l'entretien du réseau (137 millions) mais pas l'éclairage des rues, places, etc. (700 millions). Les arriérés SENELEC à la fin 2007 doivent représenter :

1.177 M pour 2005 et antérieurs (dont une partie a été réglé en 2008 !)

700 M pour 2006,

500 M pour 2007

soit un total de 2.377 M de FCFA.

Les relations entre les collectivités et la SENELEC sont complexes car celle-ci prélève auprès des usagers une taxe sur l'électricité qu'elle doit verser aux communes, mais qu'elle ne verse pas car les communes n'ont pas réglé leurs factures d'électricité. Il existe donc des dettes croisées entre les communes et la SENELEC. C'est pour tenter de remédier à cette situation que l'Etat a institué une enveloppe budgétaire dénommée Fonds d'éclairage public, l'Etat contribuant à une mission d'intérêt général¹⁵⁴. En 2006, les impayés globaux s'élevaient à 3,2 milliards de FCFA et le FEP a participé à hauteur de 1,5 milliards, soit une prise en charge de 47%. La répartition du FEP est effectuée proportionnellement à la population des collectivités¹⁵⁵.

La situation est encore plus complexe à Dakar car la taxe d'électricité est versée aux communes d'arrondissement¹⁵⁶ et non à la ville qui est en charge de l'éclairage public ! Une analyse effectuée par les services de la Ville concernant 2008 indique que le montant de la taxe sur l'électricité prélevée s'est élevé à 662,7 millions de FCFA et le montant des factures d'électricité reçues par la ville pendant la même période était de 706,4 millions de FCFA.¹⁵⁷ Enfin, les litiges portent également sur la

¹⁵³ Source : relevé des impayés SENELEC 2006, ensemble des communes du Sénégal, DCL.

¹⁵⁴ Le Fonds n'a pas d'existence au sens du FECL par exemple. Un projet de loi créant un véritable Fonds national d'éclairage public (FNEP) est envisagé. Il serait destiné à prendre en charge les factures d'éclairage public des collectivités locales ainsi que les dépenses liées à la maintenance et au renouvellement des équipements. Prévu pour 2008, le Fonds reste en cours de discussion.

¹⁵⁵ En 2008, le Fonds est passé à 3 milliards. Le versement direct de cette somme à la SENELEC doit être réparti pour affectation à chaque commune en règlement de factures correspondantes.

¹⁵⁶ La loi No 96-08 du 5 février 1996 fixant l'organisation administrative et financière de la commune d'arrondissement et ses rapports avec la ville, Art 23-I-B.

¹⁵⁷ Tableau d'analyse de la compensation SENELEC/Ville de Dakar.

qualité de la maintenance : en juillet 2008 sur 289 coffrets, 54 présentaient des anomalies ou étaient défectueux¹⁵⁸.

b) Les factures concernant les marchés de travaux pendant la période étudiée (2005-2007)

Le manque absolu de souplesse du financement des investissements qui ne connaît pas le recours à l'emprunt, ressource « intercalaire » qu'on remboursera, entraîne la nécessité d'autofinancer à 100% les équipements. Cet autofinancement ne peut provenir que de l'épargne communale, c'est à dire la différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement. Du point de vue comptable, ce sera le prélèvement sur recettes ordinaires (PRO). Une écriture d'ordre (sans effet sur la trésorerie) alimentera la section d'investissement du montant du PRO : c'est l'excédent capitalisé. Les dépenses d'investissement seront exactement réalisées grâce à cette seule recette.

En 2007, les écarts entre budget (13,5 milliards) et réalisations (3,9 milliards) s'expliquent par le seul recours à l'épargne pour le financement des investissements. L'insuffisance de ressources a entraîné des procédures de marchés fractionnés sur plusieurs années¹⁵⁹. La pratique d'engagements sur marché puis d'avenants sur plusieurs années (2 ou 3 ans) était courante¹⁶⁰, selon la DAU. Il est donc difficile d'évaluer à l'intérieur des DENEM ce qui correspond aux engagements qui ont fait l'objet de réalisation (ce serait des DENO) et des fractions non encore engagées qui ont déjà fait l'objet de début de réalisation voire plus. Ces derniers n'apparaissent même pas dans les DENEM.

On trouve par exemple, dans les DENEM 2007 des engagements dont la référence est de 2004 qui apparaissaient déjà en 2006, mais curieusement pas en 2005.

TABLEAU Annexe 4-3: DENEM 2004-2007

| Service code | dépense | fournisseur | référence | marché | 2005 | | DENEM 2006 | | |
|--------------|---------|-------------|-----------|-------------|------|--|------------|---|------------|
| 381 | 63137 | SLS | | BCT-04-2004 | | | 80 000 000 | → | 80 000 000 |

Source : Analyse par l'équipe des DENEM des budgets 2005-2006-2007

Des informations recueillies oralement indiquent des arriérés de paiement important sur les seuls marchés de travaux sur le réseau électrique : pour 2006 et 2007 le total engagé était de 13,3 milliards sur le chapitre d'investissement « modernisation du réseau électrique) mais seulement 6,9 milliards étaient réalisés (voir tableau 4.5)

La pratique des marchés fractionnés disparaît en 2008 avec la nouvelle procédure des marchés publics.

DENEM et DENO pour la période étudiée (2005-2007)

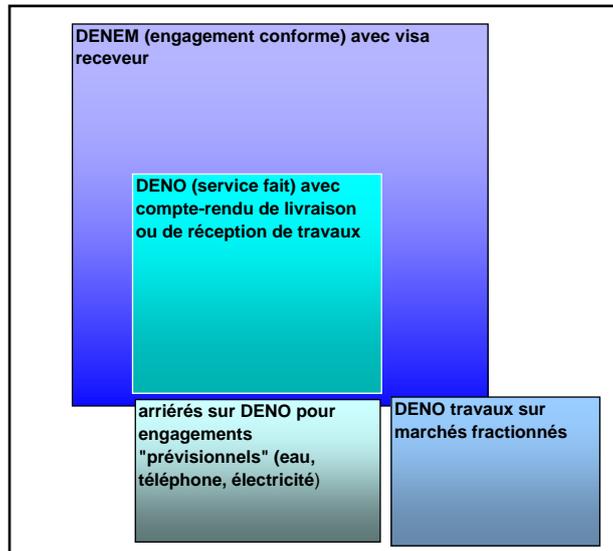
Le schéma ci-dessous illustre la situation des arriérés que l'on qualifiera de DENO. Sur la base du service fait, seule une partie des DENEM représente des arriérés, en revanche d'autres arriérés non compris dans les DENEM existent assurément (sur engagements prévisionnels) et probablement (sur marchés fractionnés).

¹⁵⁸ Bilan d'étape de l'inventaire E.P. de Dakar, juillet 2008. Certains compteurs défectueux ont été installés en 1952 (Amitié 3, Baobabs Okou, Fann Nord, Fenêtre Mermoz).

¹⁵⁹ Cela semblait être la pratique constante de la DAU ; D'ailleurs la lecture des DENEM en investissement est tout à fait édifiante. On y retrouve plusieurs marchés pour la même entreprise sur le même sujet.

¹⁶⁰ Avec accord de la Commission centrale des marchés après examen pour des travaux supérieurs à 25 millions de Fcfa.

TABLEAU Annexe 4-4: DENEM et DENO



Des indications qui précèdent, on peut faire la synthèse suivante :

Les DENEM correspondent à une définition plus large que les DENO qui sont les vrais arriérés ; Toutefois les DENEM connus pour la ville de Dakar (1,6 - 3,7 - 3.9 milliards pour les années 2005-2006-2007) ne prennent pas en compte des DENO sur certains engagements prévisionnels (probablement 1,8 milliards FCFA rien que pour les factures de la SENELEC) et sur des marchés de travaux avec avenants (plusieurs milliards) ; Les niveaux annuels des DENO sont probablement supérieurs aux DENEM. Il est néanmoins proposé de conserver les DENEM comme première approximation des DENO.

Les DENEM représente 8,5% du budget réalisé en 2005, mais 17,4% en 2006 et 19,5% en 2007.

**TABLEAU Annexe 4-5: DENEM & DENO POUR 2005, 2006 & 2007
(En FCFA et en %)**

| | 2 005 | 2 006 | 2 007 |
|---------------------------|------------|------------|------------|
| Fonctionnement | | | |
| DENEM N-1 | 320 146 | 639 154 | 663 561 |
| Dépenses Budget N | 26 077 855 | 28 256 534 | 32 219 523 |
| Prélèvement | 10 724 930 | 12 009 830 | 13 524 751 |
| Dépenses hors prélèvement | 15 352 926 | 16 246 704 | 18 694 772 |
| Réalisé | 13 667 000 | 14 843 000 | 16 224 000 |
| à reporter | 1 685 926 | 1 403 704 | 2 470 772 |
| % DENEM /BP hors prélev | 2,1% | 3,9% | 3,5% |
| % DENEM /BP+DENEM | 2,0% | 3,8% | 3,4% |
| % DENEM /réalisé | 2,3% | 4,3% | 4,1% |
| Investissement | | | |
| DENEM N-1 | 1 281 615 | 3 150 958 | 3 282 478 |
| Dépenses Budget N | 9 443 315 | 8 858 865 | 10 242 267 |
| Prélèvement | - | | |
| Dépenses hors prélèvement | 9 443 315 | 8 858 865 | 10 242 267 |
| Réalisé | 5 204 000 | 6 969 000 | 3 978 000 |
| à reporter | 4 239 315 | 1 889 865 | 6 264 267 |
| % DENEM /BP hors prélev | 13,6% | 35,6% | 32,0% |
| % DENEM /BP+DENEM | 11,9% | 26,2% | 24,3% |
| % DENEM /réalisé | 24,6% | 45,2% | 82,5% |
| Total | | | |
| DENEM N-1 | 1 601 761 | 3 790 112 | 3 946 039 |
| Dépenses Budget N | 35 521 171 | 37 115 399 | 42 461 790 |
| Prélèvement | 10 724 930 | 12 009 830 | 13 524 751 |
| Dépenses hors prélèvement | 24 796 241 | 25 105 569 | 28 937 039 |
| Réalisé | 18 871 000 | 21 812 000 | 20 202 000 |
| à reporter | 5 925 241 | 3 293 569 | 8 735 039 |
| % DENEM /BP hors prélev | 6,5% | 15,1% | 13,6% |
| % DENEM /BP+DENEM | 6,1% | 13,1% | 12,0% |
| % DENEM /réalisé | 8,5% | 17,4% | 19,5% |

Sources : Budgets 2005, 2006 et 2007

Annexe 5 : Note sur les opérations non rapportées

Concernant les dépenses extra- budgétaires, les informations revenant à la direction de la Ville en provenance des agences autonomes sont inégales tandis que les contrôles ne sont ni systématiques ni exhaustifs.

- Les organismes et institutions partiellement ou totalement autonomes sont :
- Les écoles,
- Les centres socio- culturels,
- Les centres de santé,
- L'hôpital Abassi Ndao,
- Le crédit communal,
- La recette -perception
- Les Communes d'Arrondissement.

La piscine olympique construite près de l'Université était gérée de façon autonome mais elle est à nouveau en régie directe de la ville. On considère aussi que les travaux réalisés dans le cadre du contrat de ville par le maître d'ouvrage délégué, l'AGETIP, s'ils sont extra- budgétaires au sens propre, restent contrôlés par la Direction de l'aménagement de l'urbanisme de la Ville. D'ailleurs, l'Agence de Développement Municipal (ADM) dispose d'un compte au trésor géré par la RPM.

La loi No 96-06 du 5 février 1996 *portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales*¹⁶¹ a affecté aux communes des équipements autrefois gérés par l'Etat sénégalais et qui sont donc entrés depuis dans le périmètre communal. Il s'agit principalement des écoles, des centres socioculturels et des centres de santé. En contrepartie, la Ville reçoit un versement du Fonds de Dotation de la décentralisation (370.4 millions de FCFA en 2006 et 384.4 millions de FCFA en 2007)

Les écoles n'ont pas de budget propre. Pour les centres socio- culturels, la Ville prend en charge les bâtiments et une partie du personnel. Elle subventionne aussi les associations abritées dans les centres (144,4 millions de FCFA en 2007). Les centres de santé disposent historiquement d'une grande autonomie de gestion et d'une autonomie financière. Cependant, les éléments de la gestion sont peu ou pas rapportés à la direction de la ville et au conseil municipal. En outre, la Ville de Dakar a hérité lors de l'éclatement de la Communauté Urbaine de Dakar en 2004 d'un hôpital autrefois géré par la CUD : hôpital Abassi Ndao.

Par ailleurs, la Ville a lancé un organisme de crédit aux particuliers, le Crédit Municipal à la gestion indépendante.

La ville prend en charge une grande partie des dépenses de la Recette Perception (moyens et salaires). Dirigée par un fonctionnaire, le Receveur- Percepteur, relève du Trésor. Il s'agit d'un organisme autonome au service de la ville qui prend en charge l'ensemble de la comptabilité, les opérations de dépenses et le recouvrement des recettes selon le principe de la séparation de l'ordonnateur et du comptable. Devant agir en toute indépendance de l'ordonnateur, la RPM ne saurait être considérée comme un organe extra- budgétaire.

On peut également s'interroger sur la qualité des opérations effectuées par les Communes d'Arrondissement. Certes, elles ont la compétence générale¹⁶² et l'autonomie financière au même titre que toutes les autres communes dans les limites de ses relations avec la Ville¹⁶³. Cependant, comme elles bénéficient de moyens techniques et d'une prise en charge du personnel (600,1 millions de FCFA en 2006, 589,3 millions en 2007), il aurait été normal que des comptes rendus d'utilisation

¹⁶¹ Loi n°96-07 du 22 mars 1996 *portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales*, particulièrement, le titre II : Chapitre II : de la santé, de la population et de l'action sociale, section 2, Art 32 : la commune reçoit les compétences suivantes : santé et population : gestion, entretien, équipements urbains centres santé, construction, gestion, entretien et équipements centres urbains de santé ; Chapitre VI : Education et notamment Art 41 : la commune reçoit les compétences suivantes: la construction, l'équipement l'entretien et la maintenance des écoles élémentaires et des établissements préscolaires.

¹⁶² Loi n° 96-09 du 22 mars 1996 fixant l'organisation administrative et financière de la commune d'arrondissement et ses rapports avec la ville, Art. 6

¹⁶³ Exposé des motifs de la loi du 22 mars.

parviennent à la Ville, ce qui n'est pas le cas. Leur gestion est évoquée avec l'indicateur 8 : transparence des relations budgétaires intergouvernementales.

Selon la compréhension du consultant, l'indicateur 7 concerne l'ampleur des dépenses non rapportées et l'indicateur 9, le suivi des organismes extérieurs. La différence de nature juridique des principaux d'entre eux n'est pas évidente. Ainsi, les centres de santé s'apparentent à des associations sans en avoir le statut. Quant au Crédit Municipal, il baigne dans un vide juridique. Les responsables municipaux ont conscience de cet état de fait, fruit souvent de l'histoire, et tentent progressivement de remédier à ces situations. La création des nouveaux centres de santé avec comité de gestion (COGOA) en est l'illustration.

Evaluation des dépenses extra- budgétaires

a) Les centres de santé.

La loi No 96-07 a transféré les centres de santé à la Ville de Dakar. Huit centres de santé existant déjà avant la loi sont gérés par des comités de gestion. Ces comités, associations de droit privé, dépendent uniquement du préfet et la ville n'a aucun droit de regard. Huit nouveaux centres ont été créés avec des comités de gestion rénovés : chacun dispose d'un Comité de gestion d'organisation et d'administration (COGOA). Leur conseil d'administration comprend

- Un président, élu local de l'arrondissement qui représente le maire
- Le directeur du centre
- Le médecin-chef
- Le comptable du centre
- Un représentant de la Direction des affaires santé et action sociale (DASS)
- Un représentant du centre de santé.

La ville participe à l'élaboration du budget car elle prend en charge¹⁶⁴ :

- Les salaires du personnel (médecin-chef, médecin adjoint, les infirmières, etc.),
- Le matériel médical, et exceptionnellement un véhicule pour le SAMU car un des centres est aussi centre d'urgence).

Les COGOA ont leur propre budget annuel, un compte bancaire privé, qui fonctionne avec la double signature du médecin-chef et du comptable. Les conseils d'administrations se réunissent tous les trois mois et sont censés envoyer un compte rendu à la Ville. Nous avons pu en consulter deux : celui de Dakar-Plateau et celui du SAMU. Ceci d'avoir un ordre de grandeur des budgets des centres de santé.

En ce qui concerne le SAMU, pour le seul mois de juillet 2008, les recettes du compte A (consultations) s'élèvent à 20,037 millions de FCFA et celles du compte B (médicaments) à 7,156 millions de FCFA, soit un total de 27,193 millions de FCFA. L'ordre de grandeur annuel doit être compris entre 200 et 300 millions de FCFA.

En ce qui concerne le centre de santé de Dakar-Plateau, les données complètes de l'année 2007 ont été obtenues. Les dépenses totales sont de 56,2 millions de FCFA tandis que les recettes s'élèvent à 58,8 millions de FCFA

On remarque que les produits pharmaceutiques sont vendus avec « une marge » de 13 millions de FCFA. L'ensemble des recettes est logé dans un compte bancaire privé, et échappe à la comptabilité publique. Aucun des mouvements n'est rapporté dans le budget communal qui en revanche prend en charge les salaires et de nombreuses autres dépenses.

¹⁶⁴ Décret n°96-1135 du 27 décembre 1996 portant application de la loi de transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière de santé et d'action sociale, Art 12-15.

| | Recettes 2007 | | Dépenses 2007 |
|-------------------------|-------------------|--------------------------------|-------------------|
| Actes médicaux | | | |
| CONSULTATION GENERALE | 4 738 400 | Achats pharmacie | 15 859 429 |
| CONSULTATION DENTAIRE | 2 506 000 | Autres dépenses | |
| CONSULTATION OPHTALMO | 1 828 000 | CONSOMMABLES LABO | 576 280 |
| SERVICE LABO | 2 638 000 | CONSOMMABLES DENTAIRES | 1 258 675 |
| INJECTION | 89 800 | CONSOMMABLES MATERNITE | 1 843 000 |
| PANSEMENT | 386 450 | ASTREINTE DES MEDECINS | 7 932 000 |
| VACCINATION | 325 150 | SALAIRES FEMMES DE CHARGE | 5 604 100 |
| HOSPITALISATION | 5 620 500 | IMPRIMES | 1 536 600 |
| CONSULTATION SAGE-FEMME | 2 514 000 | CARBURANT | 1 709 800 |
| ACCOUCHEMENT | 9 999 500 | ENTRETIEN / REPARATION | 4 157 150 |
| AMBULANCE | 162 000 | PRODUITS D'ENTRETIEN | 1 145 950 |
| | sous-total | TRANSPORT INFIR et SAGE-FEMMES | 409 500 |
| Pharmacie | 30 807 800 | TELEPHONE | 619 080 |
| | 28 045 097 | MOTIVATION PERS ET PERDIEMS | 3 211 000 |
| Total | 58 852 897 | CLIMATISEURS (12 *150 000) | 1 644 450 |
| | | FOURNITURES DE BUReau | 916 915 |
| | | APPAREIL FAX | 102 550 |
| | | REFRIGERATEURS (3) | 656 780 |
| | | RESTAURATION | 4 603 525 |
| | | JETONS DE PRESENCE | 600 000 |
| | | CHARGES EXCEPTIONNELLES | 1 883 760 |
| | | sous-total | 40 411 115 |
| | | TOTAL DEPENSES | 56 270 544 |

Pour les 16 centres de santé, le budget global se situerait selon les services de la ville entre 2,5 et 3 milliards de FCFA.

A titre indicatif, le poste personnel du service 451 *Santé- hygiène et actions sociales* s'élève à 1,957 milliards de FCFA sur un total pour ce service de 2,428 milliards en 2006.

Le budget consacré directement par la ville est contenu dans le service 451 en fonctionnement pour plus de 2,6 milliards de FCFA en 2007 auxquels il faut ajouter 513 millions d'investissement (quelques travaux et des ambulances)¹⁶⁵. Bien sûr l'ensemble des dépenses ne concerne pas que les centres de santé, ils comprennent aussi des dépenses liées à l'hôpital Abassi Ndao¹⁶⁶ et des dépenses de protection sociale.

b) Hôpital Abassi Ndao

La Ville prend en charge une partie du personnel de l'hôpital et apporte un appui en matériel médical. Le coût global pour la ville serait de 200 millions de FCFA selon les demandes pour le budget de 2009. L'hôpital est géré par un directeur (le Secrétaire général de la ville) assisté d'un agent comptable public, chef de service administratif et financier, rattaché au Ministère des finances. Il y a également un contrôleur de gestion. Le Maire préside le conseil d'administration de l'hôpital. Le niveau du budget de l'hôpital n'a pas été communiqué.

¹⁶⁵ Le budget de fonctionnement comprend des investissements plus légers (mobilier de bureaux, matériels médicaux). Il y a donc une certaine confusion sur la définition des investissements qui se retrouvent dans d'autres chapitres budgétaires.

¹⁶⁶ La Ville prend en charge une partie du personnel de l'hôpital et apporte un appui en matériel médical. Le Maire est président du conseil d'administration de l'hôpital.

Tableau Annexe 5-1: Dépenses en santé et hygiène social programmé et réalisé (2005-2007) (en millions de CFA)

| en M Fcfa | 2005 | | 2006 | | 2007 | |
|---------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | BP | Réalisé | BP | Réalisé | BP | Réalisé |
| Fonctionnement | | | | | | |
| 451 Santé hygiène social | 2 224 | 1 950 | 2 428 | 2 471 | 2 912 | 2 628 |
| 650 dont personnel fonct | 34 | 33 | 36 | 30 | 36 | 31 |
| 6510 dont personnel Code Trav | 1 668 | 1 536 | 1 900 | 2 134 | 2 200 | 2 425 |
| Investissement | | | | | | |
| 705 Santé hygiène social | 1 101 | 347 | 1499 | 459 | 1665 | 513 |

Sources : Budgets et comptes administratifs Ville de Dakar

Le secteur de la santé représente 15% du budget de la ville en fonctionnement et de l'ordre de 7% des investissements, non compte tenu des recettes directement perçues par chaque organisme.

Même si ces chiffres sont imprécis, on voit que l'ordre de grandeur des budgets qui échappent au contrôle continue du centre est important.

c) Le Crédit Municipal

Le Crédit Municipal de Dakar (CMD) intervient depuis 2004 dans le secteur social et économique sous forme de prêts. On peut le qualifier pour la partie économique comme un organisme qui dispense des micro- crédits. Les prêts sont au taux de 8% auquel s'ajoute 0,3% de frais. Ces prêts sont avantageux comparés au taux du marché qui s'élèvent à 15%. Selon le Bulletin d'informations municipales, en 2007, des projets économiques pour un montant de 104,3 millions auraient été financés via la Mutuelle d'Epargne et de Crédit de la Municipalité. En outre, le CMD a accordé des crédits à 657 personnes pour un montant de 32.8 millions de FCFA.

Le Crédit Municipal de Dakar (CMD) bénéficie d'une subvention d'exploitation annuelle. Par ailleurs, lors d'un entretien il a été indiqué au consultant que 11 de ses employés sur 15 sont payés par la ville¹⁶⁷ qui prend aussi en charge le loyer de l'institution. Le CMD a reçu une dotation initiale de 500 millions de FCFA en 2004 et une autre de 300 millions en 2007¹⁶⁸. Il bénéficie aussi de subvention de la Ville de 87 millions chaque année en fonctionnement et de quelques dizaines de million en investissement (55 en 2005, 40 en 2006¹⁶⁹). Le budget du CMD est passé de 302 millions de FCFA en 2004 à 191 millions en 2006.

¹⁶⁷ Un autre interlocuteur a au contraire indiqué qu'aucun personnel n'était rémunéré par la Ville...

¹⁶⁸ Dans le compte 6469 Participations diverses, service 210.

¹⁶⁹ Nous avons pu obtenir les comptes et bilans de 2004 à 2006, mais ceux de 2007 n'était pas disponibles sous une forme définitive en janvier 2009.

Tableau Annexe 6-2:

| En M FCFA | 2004 | 2005 | 2006 |
|-----------------------------|--------|--------|--------|
| Exploitation | | | |
| Dépenses | | | |
| Charges de personnel | 174,4 | 150,4 | 68,9 |
| Autres dépenses | 128,5 | 132,8 | 122,5 |
| Total | 302,9 | 283,2 | 191,4 |
| Recettes | | | |
| Hors subvention | 20,3 | 22,3 | 19,1 |
| Subvention | 84,9 | 87,0 | 87,0 |
| Total | 105,2 | 109,3 | 106,1 |
| Résultat | -197,7 | -173,9 | -85,5 |
| Bilan | | | |
| Actif | | | |
| Immobilisations | 65,2 | 60,0 | 86,0 |
| Clients | 191,8 | 86,7 | 59,3 |
| Trésorerie | 128,6 | 63,6 | 26,1 |
| Total | 385,6 | 210,3 | 171,4 |
| Passif | | | |
| Capital | 500,0 | 500,0 | 549,7 |
| Report à nouveau | | -197,7 | -371,6 |
| Résultat | -197,7 | -173,9 | -85,3 |
| Subvention d'investissement | 56,6 | 43,6 | 30,7 |
| Autres | 26,7 | 38,3 | 47,9 |
| Total | 385,6 | 210,3 | 171,4 |

d) Niveau des dépenses non rapportées

Le niveau global des dépenses non rapportées de tous les secteurs n'est pas connu avec précision. C'est la nature même des dépenses hors budget d'être mal cernée. En retenant une base de 2 milliards de FCFA pour les centres de santé et l'hôpital et 300 millions pour le CMD, cela représente déjà 10% du budget réel de la ville en 2007 en termes de réalisation.

Les recettes ou dépenses des projets des bailleurs de fonds

La ville bénéficie de projets de bailleurs de fonds mais très peu d'information apparaît dans son budget. Le seul projet bien identifié est le contrat de ville du PRECOL financé en grande partie par l'ADM, elle-même bénéficiant de financement IDA et AFD. Toutefois, seul est transcrit le montant de la participation de la ville au financement des investissements. On ne trouve aucune donnée dans le budget sur les investissements réalisés dans le cadre de ce projet, ni sur l'effort en terme d'entretien prioritaire ou en financement de projet d'accompagnement. On peut expliquer cette situation par une faible appropriation du contrat de ville car les travaux sont réalisés par un maître d'ouvrage délégué l'AGETIP.

L'absence de précision au niveau du budget n'exprime pas l'ensemble des relations de la Ville avec le contrat de ville. Plusieurs services détiennent une partie de l'information : le contrat lui-même, ou l'état de la dette envers l'ADM, ou le programme de travaux. Le bulletin d'informations locales (le Municipal) d'avril 2008 rappelle que contrat de ville signé le 19 octobre 2007 va apporter 5,3 milliards de financement à la ville. *Il est normal que ce contrat signé à la fin de la période d'étude ne figure pas dans les comptes de 2005-2007.* En revanche, les données sur le contrat précédent et notamment la dette contractée ne figure pas non plus en annexe.

Annexe 6 : Répartition de la dotation allouée par la ville de Dakar aux communes d'arrondissement en 2007¹⁷⁰

| Communes d'arrondissement | Population 2006 | Répartition des 40% | Répartition des 60% | Dotation allouée |
|-----------------------------|------------------|---------------------|----------------------|----------------------|
| MERMOZ SACRECOEUR | 25 447 | 35 821 028 | 25 207 622 | 61 028 650 |
| NGOR | 11 115 | 35 821 028 | 11 010 442 | 46 831 470 |
| OUAKAM | 46 563 | 35 821 028 | 46 124 986 | 81 946 013 |
| YOFF | 57 149 | 35 821 028 | 56 641 122 | 92 462 149 |
| BISCUITERIE | 54 550 | 35 821 028 | 54 036 853 | 89 857 880 |
| DIEUPPEUL DERKLE | 38 222 | 35 821 028 | 37 862 449 | 73 683 476 |
| GRAND DAKAR | 69 314 | 35 821 028 | 68 661 969 | 104 482 996 |
| HANN BEL AIR | 38 563 | 35 821 028 | 38 200 241 | 74 021 269 |
| HLM | 44 768 | 35 821 028 | 44 346 871 | 80 167 899 |
| LIBERTE | 45 163 | 35 821 028 | 44 738 155 | 80 559 183 |
| CAMBERENE | 39 775 | 35 821 028 | 39 400 840 | 75 221 867 |
| GRAND YOFF | 138 800 | 35 821 028 | 137 494 320 | 173 315 347 |
| PARCELLES ASSAINIES | 137 945 | 35 821 028 | 136 647 363 | 172 468 390 |
| PATTE D'OIE | 29 233 | 35 821 028 | 28 958 008 | 64 779 035 |
| FANN POINT E AMITIE | 19 146 | 35 821 028 | 18 965 895 | 54 786 923 |
| GUEULE TAPEE FASS COLOBANE | 58 810 | 35 821 028 | 58 256 779 | 94 077 807 |
| MEDINA | 139 587 | 35 821 028 | 138 273 916 | 174 094 944 |
| PLATEAU | 35 358 | 35 821 028 | 35 025 390 | 70 846 418 |
| GOREE | 1 056 | 35 821 028 | 1 046 066 | 36 867 094 |
| TOTAL VILLE DE DAKAR | 1 030 594 | 680 599 524 | 1 020 899 286 | 1 701 498 811 |

¹⁷⁰ Arrêté n°936 :P/D/DK en date du 29 juin 2007 du Préfet du département de Dakar.

Annexe 7 : Conformité COFOG et nomenclature comptable

La nomenclature budgétaire utilisée par les communes sénégalaises est définie par :
l'Arrêté interministériel n° 10830 du 19 décembre 1993,
complété par l'arrêté interministériel n° 62 du 30 janvier 1997.

D'autre part doivent s'imposer les normes comptables retenues par l'UEMOA en 2003
Enfin, la présentation budgétaire est aussi soumise à des réglementations (universalité, équilibre)
contenues dans le code général des collectivités locales (Articles 243 à 245 et l'article 346 énoncent
les grands principes auxquels doit être soumis le budget de la commune)

Pour l'indicateur 5, les références sont :
la classification GFS (Government Finance Statistics) en français SFP (statistique Financière
publique)
la classification COFOG (Classification of Functions of Government) en français CFAP
(Classification des Fonctions des Administrations Publiques).

La nomenclature utilisée au Sénégal comprend une classification par nature (économique) et par
service (fonctionnelle).

Classification par nature :

Dépenses

- 60- Déficit reporté
- 61- Denrées et fournitures
- 62- Missions et déplacements
- 63- Travaux, fournitures et services extérieurs
- 64- Subventions et élus
- 65- Frais de personnel
- 66- Impôts et taxes
- 67- Frais financiers (dont charges des services concédés)
- 68- Prélèvement (mouvement d'ordre vers la section d'investissement)

Recettes

- 70 Produits d'exploitation
- 71 Produits domaniaux
- 72 Impôts locaux
- 73 Taxes municipales
- 74 Produits divers
- 75 Dotations de fonctionnement
- 76 Remboursements et participations
- 77 Produits financiers et (dont produits des services concédés)

La classification par nature, dite économique, des communes sénégalaises ne correspond
qu'imparfaitement à la classification SPP, même si pratiquement toutes les natures de charges s'y
retrouve. La consommation de capital fixe en revanche n'a pas sa correspondance en termes de
dotation aux amortissements pour les communes.

B. Classification économique des charges

| | | | |
|----------|--|-----------|--|
| 2 | Charges | 27 | Prestations sociales [SFP] |
| 21 | Rémunération des salariés [SFP] | 271 | Prestations de sécurité sociale |
| 211 | Salaires et traitements [SFP] | 2711 | Prestations de sécurité sociale en espèces |
| 2111 | Salaires et traitements en espèces [SFP] | 2712 | Prestations de sécurité sociale en nature |
| 2112 | Salaires et traitements en nature [SFP] | 272 | Prestations d'assistance sociale |
| 212 | Cotisations sociales [SFP] | 2721 | Prestations d'assistance sociale en espèces |
| 2121 | Cotisations sociales effectives [SFP] | 2722 | Prestations d'assistance sociale en nature [SFP] |
| 2122 | Cotisations sociales imputées [SFP] | 273 | Prestations sociales d'employeurs |
| 22 | Utilisation de biens et services | 2731 | Prestations sociales d'employeurs en espèces |
| 23 | Consommation de capital fixe [SFP] | 2732 | Prestations sociales d'employeurs en nature |
| 24 | Intérêts [SFP] | 28 | Autres charges |
| 241 | Aux non-résidents | 281 | Charges liées à la propriété autres que les intérêts |
| 242 | Aux résidents autres que les administrations publiques | 2811 | Dividendes (sociétés publiques seulement) |
| 243 | Aux autres unités d'administration publique | 2812 | Prélèvements sur les revenus des quasi-sociétés (quasi-sociétés publiques seulement) |
| 25 | Subventions | 2813 | Charges liées à la propriété attribuées aux assurés [SFP] |
| 251 | Aux sociétés publiques | 2814 | Loyers |
| 2511 | Aux sociétés publiques non financières | 282 | Autres charges diverses |
| 2512 | Aux sociétés publiques financières | 2821 | Courants |
| 252 | Aux entreprises privées | 2822 | En capital |
| 2521 | Aux entreprises privées non financières | | |
| 2522 | Aux entreprises privées financières | | |
| 26 | Dons | | |
| 261 | Aux administrations publiques étrangères | | |
| 2611 | Courants | | |
| 2612 | En capital | | |
| 262 | Aux organisations internationales | | |
| 2621 | Courants | | |
| 2622 | En capital | | |
| 263 | Aux autres unités d'administration publique | | |
| 2631 | Courants | | |
| 2632 | En capital | | |

[SFP] Indique que la couverture du poste est spécifique à ce manuel et diffère de celle du SCN 1993, bien que l'intitulé soit le même.

Classification SPP (FMI)

Classification par service utilisée par les communes sénégalaises

| | |
|-----|----------------------------------|
| 110 | Dettes redevances, assurances |
| 210 | Contingents et participations |
| 313 | Cabinet du maire |
| 321 | Secrétariat et bureaux |
| 322 | Mairies d'arrondissement |
| 331 | Recette municipale |
| 341 | Perception municipale |
| 351 | Abattoirs halles et marché |
| 361 | Propriétés communales |
| 371 | Protection des populations |
| 381 | Voirie- square et jardins |
| 391 | Nettoisement |
| 401 | Ateliers et garage |
| 411 | Service des eaux |
| 412 | Service assainissement |
| 421 | Éclairage public |
| 441 | Education Jeunesse culture sport |
| 451 | Santé hygiène action sociale |
| 461 | Cimetières |
| 508 | Fêtes et cérémonies |
| 509 | Dépenses diverses |

Les classifications par nature définies dans les décrets concernant les communes, portant classification budgétaire, ne suivent pas les directives de l'UEMOA car celles-ci ont été décidées postérieurement au cadre de la comptabilité communal sénégalaise. Celle-ci n'a pas été mise à jour car elle entraînerait un remodelage de l'ensemble des systèmes informatiques de l'ordonnateur (les communes) et surtout du comptable (Trésor) des communes qui venait d'être changé (COMAIR et COM..).

La classification fonctionnelle, codifiée au niveau du sous chapitre, n'est pas non plus conforme à celle définie par l'UEMOA ni par le GFS/COFOG. Seuls quatre services fonctionnels peuvent être rattachés à des services COFOG comme l'indique le tableau ci-dessous

| Code | Description | |
|------|---|--------------------------------------|
| 01 | Services généraux des administrations publiques | 110 Dettes redevances, assurances |
| 02 | Défense | |
| 03 | Ordre et sécurité publics | |
| 04 | Affaires économiques | |
| 05 | Protection de l'environnement | |
| 06 | Logements et équipements collectifs | |
| 07 | Santé | 451 Santé hygiène action sociale |
| 08 | Loisirs, culture et culte | |
| 09 | Enseignement | 441 Education Jeunesse culture sport |
| 10 | Protection sociale | 451 Santé hygiène action sociale |

En revanche, lorsqu'on recherche les correspondances entre des services détaillés avec la structure détaillés du COFOG, on trouve une correspondance totale (éclairage public) ou partielle (Education, Jeunesse, Culture, sport) dans 27 cas

| Code | Description | |
|--------|--|---|
| 01 | Services généraux des administrations publiques | 313 Cabinet du maire 321 Secrétariat et bureaux 509 Dépenses diverses |
| 01.1 | Fonctionnement des organes exécutifs et législatifs, affaires financières et fiscales, affaires étrangères | 322 Mairies d'arrondissement |
| 01.1.2 | Affaires financières et fiscales (SC) | 331 Recette municipale 341 Perception municipale 361 Propriétés communales 210 Contingents et participations 401 Ateliers et garage |
| 01.7 | Opérations concernant la dette publique | 110 Dettes redevances, assurances |
| 03 | Ordre et sécurité publics | |
| 03.1 | Services de police | |
| 03.2 | Services de protection civile | |
| 03.2.0 | Services de protection civile (SC) | |
| 04 | Affaires économiques | 351 Abattoirs halles et marché |
| 04.5 | Transports | 381 Voirie- square et jardins |
| 05 | Protection de l'environnement | 371 Protection des populations |
| 05.1 | Gestion des déchets | 391 Nettoyement |
| 05.2 | Gestion des eaux usées | 412 Service assainissement |
| 06 | Logements et équipements collectifs | 381 Voirie- square et jardins |
| 06.2 | Équipements collectifs | 461 Cimetières |
| 06.3 | Alimentation en eau | 411 Service des eaux |
| 06.4 | Éclairage public | 421 Éclairage public |
| 07 | Santé | 451 Santé hygiène action sociale |
| 08 | Loisirs, culture et culte | 441 Education Jeunesse culture sport |
| 08.1 | Services récréatifs et sportifs | 441 Education Jeunesse culture sport 508 Fêtes et cérémonies |
| 08.2 | Services culturels | 441 Education Jeunesse culture sport |
| 08.4 | Culte et autres services communautaires | |
| 09 | Enseignement | 441 Education Jeunesse culture sport |
| 10 | Protection sociale | 451 Santé hygiène action sociale |
| 10.4 | Famille et enfants | 451 Santé hygiène action sociale |
| 10.6 | Logement | |

Modalités de calcul des notes PEFA

Il est clair que les règles GFS/COFOG ne sont pas adaptées à des systèmes locaux qui n'ont ni armée ni affaires étrangères. Le découpage fonctionnel et administratif est différent selon les compétences des communes. Ainsi, au Sénégal, les services de police ou de logement ne sont pas ou peu développés, ainsi que la majeure partie des affaires économiques. En revanche les ensembles Education-Jeunesse-culture-sport et Santé-Hygiène-Action sociale, regroupe un grand nombre de services destinés à la population¹⁷¹. L'entretien et l'amélioration des infrastructures communales (voirie, électricité) absorbent une grande partie des capacités financières.

La Ville de Dakar n'a aucune marge de manœuvre en matière comptable. La nomenclature dépend de décision e l'Etat. Des modifications prochaines sont peu probables car le coût en serait très lourd pour l'Etat et les communes pour des avantages faibles.

¹⁷¹ Ceci est conforme aux indications du SPP : « **2.57** Les fonctions des administrations locales les plus courantes couvrent 1) les établissements scolaires, pour lesquels la tarification des usagers est faible par rapport au coût supporté par les administrations locales; 2) les hôpitaux et les services sociaux, comme les jardins d'enfants, les crèches ou les logements sociaux; 3) l'assainissement public et des entités apparentées, comme les systèmes et les usines de traitement des eaux, les services de ramassage des ordures et d'évacuation des déchets, les cimetières ou les crématoriums; 4) les établissements culturels, les lieux de loisirs et les installations sportives, comme les théâtres, salles de spectacles, musées, galeries d'art, bibliothèques, et jardins publics ou parcs. » Manuel FMI, 2001

Annexe 8 : Bibliographie

Agence Française de Développement (AFD), Division du Financement de l'action locale décentralisée, *Aide Mémoire d'Identification, Mission auprès de la Municipalité de Dakar*, 4-12 décembre 2006, par Philippe Mari, 16 avril 2007 ;

Agence Française de Développement (AFD), Division Collectivité Locales et Développement Urbain, *Analyse financière de la Ville de Dakar*, par Frédéric Audras, le 21 novembre 2007 ;

Agence Française de Développement (AFD), Division Collectivité Locales et Développement Urbain, *Aide Mémoire de la Mission de Pré-évaluation d'un prêt à la Ville de Dakar* (21 au 24 janvier 2008), par Frédéric Audras, le 4 février 2008 ;

CCIAD (Chambre de Commerce d'Industrie et d'Agriculture de Dakar), *Code des Marchés Publics*, Décret No 2007 545 du 25 avril 2007, Dakar, Sénégal ;

DIOP Mamadou, *Finances Publiques Sénégalaises*, Les Nouvelles Editions Africaines, 1977 ;

FMI, Sénégal- *Consultations de 2008 au titre de l'article IV, première revue de l'instrument de soutien à la politique économique (ISPE), et demande de dérogation d'un critère d'évaluation et de modification de critères d'évaluation* —Rapport No. 08-209, juin 2008 ;

NDOYE Mame Tanor, *Quelle organisation administrative, comptable et financière de la ville de Dakar face à la globalisation financière*, Ecole Supérieure de Commerce de Dakar, mémoire de fin d'étude, année 2005-2006 ;

PEFA, (Dépenses Publiques et Responsabilité Financière), *Cadre de Mesure de la Performance*, Secrétariat PEFA, Washington DC, USA, juin 2005 ;

PEFA, (Dépenses Publiques et Responsabilité Financière), *Guidelines for application of the PEFA Performance Measurement Framework at Sub National Government Level*, Vol 1- Main Guidelines & Vol 2 – Annex, Secrétariat PEFA, Washington DC, USA, mars 2008 (versions non finalisées) ;

République du Sénégal, (Assemblée Nationale), *Lois sur la Régionalisation*, Dakar février 2006 ;

République du Sénégal, Agence de Développement Municipal (ADM), Programme de Renforcement et d'Équipement des Collectivités Locales (PRECOL), Actualisation de l'Audit Urbain, Organisationnel et Financier de la Ville de Dakar, février 2006 ;

République du Sénégal, Agence de Développement Municipal (ADM), Programme de Renforcement et d'Équipement des Collectivités Locales (PRECOL), Contrat de Ville de Dakar, No7 ADM/PRECOL du 19 octobre 2007 ;

République du Sénégal, Ville de Dakar, *Budget 2005* ;

République du Sénégal, Ville de Dakar, *Budget 2006* ;

République du Sénégal, Ville de Dakar, *Budget 2007* ;

République du Sénégal, Ville de Dakar, *Compte Administratif 2005* ;

République du Sénégal, Ville de Dakar, *Compte Administratif 2006* ;

République du Sénégal, Ville de Dakar, *Compte Administratif 2007* ;

République du Sénégal, Rapport sur la Performance de la Gestion des Finances Publiques (PEFA), 15 novembre 2007 ;

Ville de Dakar, *Le Municipal, Bulletin d'informations locales*, avril 2008 No. Hors- Série, Dakar.

Sites Web consultés

Ville de Dakar : www.mairiedakar.com

Cour des Comptes du Sénégal : www.courdescomptes.sn

DGID : www.impotsetdomaines.gouv.sn

MEF: www.finances.gouv.sn

OCDE: www.oecd.org/cad

Secrétariat PEFA: www.pefa.org