



*République du
Sénégal*

Un Peuple - Un But - Une Foi

MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES



DIRECTION DE L'APPUI AU SECTEUR PRIVE



Actu-entreprises n°17

Réforme de l'environnement des affaires : état des lieux et perspectives

Août 2011

Introduction

Le Sénégal a amorcé plusieurs réformes pour mettre en place un environnement des affaires incitatif. Ainsi, le Conseil Présidentiel de l'Investissement (CPI) a été créé en novembre 2002, avec l'appui de la Banque Mondiale. Cet organe permet l'instauration d'un dialogue fécond entre le Gouvernement et le secteur privé, afin d'accélérer le processus d'identification et de mise en œuvre des réformes nécessaires pour le développement des affaires.

Depuis cette date, des efforts considérables ont été consentis dans les domaines de l'environnement macro-économique, de la fiscalité, du financement des entreprises, de la mise à niveau des infrastructures, de la simplification des procédures administratives, juridiques et judiciaires.

Les réformes les plus significatives sont l'adoption du code des investissements (loi 2004-6 du 6 février 2004) qui accorde des avantages compétitifs aux investisseurs, la baisse de l'impôt sur les sociétés, la création d'entreprises en 48 heures, le fonctionnement à feux continus du Port Autonome de Dakar, l'amélioration des formalités électroniques de dédouanement et la réduction des délais d'obtention du permis de construire. Elles entrent dans le cadre du *Doing Business* qui est un exercice de notation internationale auquel le Sénégal s'est soumis. Le *Doing Business*, en plus du classement du forum économique mondial et du Conseil français des Investisseurs en Afrique (CFIA), sert de baromètre pour la décision d'investissement, surtout pour les firmes multinationales.

Toutefois, il faut noter que le Gouvernement a initié et mis en œuvre d'autres politiques publiques non prises en compte par le *Doing Business* mais

qui ont un impact certain sur l'environnement des affaires.

Cependant, des difficultés sont décelées dans l'application de certaines réformes et le classement du Sénégal dans le *Doing Business* 2011 n'est pas satisfaisant; il a même reculé d'une place en occupant le 152^{ème} rang sur 183 économies.

Cet article met l'accent sur l'état de mise en œuvre des mesures du CPI et évoque leurs limites et perspectives.

I/ Etat de mise en œuvre des mesures du CPI

A/ Les indicateurs du *Doing Business*

Les principales réformes du CPI recoupent les indicateurs du *Doing Business* à savoir :

1. le transfert de propriété ;
2. création d'entreprise ;
3. obtention de permis de construire ;
4. obtention de prêts ;
5. commerce transfrontalier ;
6. protection des investisseurs ;
7. paiement des taxes et impôts ;
8. exécution des contrats ;
9. fermeture d'entreprise.

A l'exception du commerce transfrontalier, le Sénégal est moins performant que l'Afrique du Sud et l'Ile Maurice (pays de référence en Afrique) pour tous les autres indicateurs.

Au regard de cette situation, le conseil interministériel, tenu le 14 avril 2011 sur les réformes de l'environnement des affaires, a identifié dix (10) mesures dont la réalisation devrait permettre au Sénégal de gagner au moins 50 places dans le classement du *Doing Business* 2012. Il s'agit de :

¹ Pour plus d'information sur la méthodologie et la présentation du *Doing Business*, voir actu-entreprise n°2 publiée en novembre 2008

1. prendre une note de service, en vue d'une application de la nouvelle codification du NINEA établie par l'ANSD, par l'ensemble des services du MEF ;
2. prendre un texte approprié pour donner la faculté aux promoteurs de procéder à une déclaration sur l'honneur pour leur immatriculation aux RCCMs ;
3. réduire les coûts de création d'entreprises en supprimant les droits de timbre et d'enregistrement de statut ;
4. rendre effectif et vulgariser l'informatisation de la procédure de demande du permis de construire ;
5. mettre en œuvre les dispositions du code de l'urbanisme relatif aux respects des délais de délivrances du permis de construire et l'instruction primatoriale (N°2265 du 11 mai 2010) ;
6. vulgariser largement les dispositions de la circulaire numéro 0275 du 31 mars 2010² ;
7. respecter le délai de 3 jours pour l'obtention de l'autorisation de transaction pour les PME et l'établissement en 72h du certificat de droit réel ;
8. respecter le délai de 3 jours pour procéder au transfert effectif de la propriété dans le livre foncier ;
9. poursuivre la mise en place des chambres commerciales ;
10. prendre les dispositions pour l'achèvement des travaux d'intégration des nouveaux modules ORBUS, CORUS et EDI

² Cette circulaire donne la faculté au notaire, de demander aux services chargés de l'enregistrement des actes de vente de propriété, de transmettre directement, après l'exécution des formalités qui leur incombent, lesdits actes au bureau de la conservation foncière compétente pour la poursuite de la procédure de mutation proprement dite.

(Echanges de Données Informatiques) dans GAINDE 2010 et veiller à la mise en service du nouveau dispositif avant le 30 avril 2011.

Le Conseil Présidentiel de l'Investissement (CPI), en collaboration avec le Programme Croissance Economique de l'USAID, a commandité récemment une mission pour mieux cerner les possibilités de réalisation des dix mesures identifiées, ci-dessus, dont une bonne partie relève de la compétence du Ministère de l'Economie et des Finances.

B/ Mesures relevant de la compétence du Ministère de l'Economie et des Finances : faisabilité et impacts sur le classement du Doing Business

Parmi les dix mesures identifiées ci-dessus, cinq relèvent de la compétence du MEF. Leur réalisation a fait l'objet d'un suivi régulier et devrait améliorer le classement général du Sénégal dans le *Doing Business* 2012.

1. Transfert de propriété

Trois directives issues du Conseil interministériel du 13 avril 2011 et devant faciliter le transfert de propriété sont effectives. Il s'agit :

- de l'application des dispositions de la circulaire n°0275 du 31 mars 2010 précité ;
- du délai de 3 jours pour l'obtention de l'autorisation de transaction pour les PME et l'établissement en 48h du certificat de droit réel ;
- des délais de 3 jours, par les conservateurs, pour procéder au transfert effectif de la propriété dans le livre foncier.

Selon l'évaluation de la mission, le transfert de propriété au Sénégal s'effectue en 32 jours au lieu de 122 jours

comme indiqué dans le rapport *Doing Business*. Toutefois, les experts ont noté un déficit de communication sur ces réformes à l'endroit des notaires et des usagers professionnels et particuliers.

En termes de gain au classement *Doing Business* à venir, le Sénégal gagnerait 46 places dans l'indicateur.

2. Commerce transfrontalier

La mission a pu s'apercevoir des réformes majeures engagées par la Direction Générale des Douanes (DGD), notamment le déploiement de GAINDE portable dans les bureaux des Douanes de Dakar-Port Sud et Dakar-Port Nord qui est effectif depuis le 27 mai 2011. Il est attendu de cette nouvelle version une réduction des délais de dédouanement de huit (8) à trois (3) et ceux d'importation et d'exportation de quatorze (14) à huit (8) jours. Mieux, les consultants ont revu à la baisse les coûts d'importation par conteneur évalués à 1320 dollars contre 1940 dollars selon le rapport *Doing Business*. Ainsi, le rang du Sénégal sur cet indicateur devrait passer de 67 à 44 soit un gain de 23 places. Ce bon classement nous placerait dans une situation où tout gain en termes de délai deviendrait très difficile avec la dématérialisation des procédures, mettant fin au phénomène de rattrapage dans cet indicateur.

3. Obtention de crédit

L'OHADA a adopté, le 15 décembre 2010 à Lomé, un nouvel acte uniforme portant organisation des sûretés³. Cette réforme aura une incidence directe sur le

³ Ce nouvel acte renforce la sécurité juridique et judiciaire dans l'exécution des contrats commerciaux. Il introduit des réformes sur les garanties du crédit et vise à faciliter l'accès au financement en permettant de circonscrire les risques juridiques et judiciaires des établissements de crédits. Il donne aussi la possibilité de constituer des garanties sur tous types de biens présents et futurs.

classement du Sénégal qui se traduirait par un gain de 36 places dans l'indicateur.

4. Paiement des impôts et taxes

Les modifications sont apportées par la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) dans la facilitation de paiement des différents impôts, notamment la construction de nouveaux guichets, la formation du personnel et la gestion des files d'attente. Ces mesures sont efficaces et expliquent la réduction des délais d'attente des usagers qui sont passés de 46 à 27 minutes.

Du reste, les consultants ont constaté la réduction du temps consacré par les entreprises pour le paiement de leurs impôts et taxes estimé à 323 heures par la mission contre 666 heures (rapport *Doing Business*), soit un gain de 4 places dans l'indicateur.

5. Création d'entreprises

Ce point a fait l'objet d'un suivi particulier par la DGID et la DASP. En effet, selon les résultats du DB le coût de création d'entreprises représente 63,1% du revenu par habitant dont plus de 45% induits par les frais de notaires.

Hormis même le faible pourcentage des droits d'enregistrement dans les frais de constitution de sociétés (15%), il y a le fait que sa suppression n'a en réalité : (i) qu'un impact limité sur le classement de l'indicateur du *Doing Business* « création d'entreprise » (97^{ème} rang contre 101^{ème} rang actuellement) et (ii) aucune incidence sur le classement général.

Mieux, une suppression totale de ces frais (honoraires notaires et droits d'enregistrement) ne permettrait au Sénégal que d'enregistrer un gain de 5 places au classement général. Le prix à payer en termes de pertes de recettes semble élevé pour ce gain minime et non garanti.

Ce constat remet à jour le débat sur la nécessité de la prise en compte des effets négatifs probables de certaines mesures d'ordre fiscal sur les finances publiques.

Néanmoins, de réelles perspectives existent en matières d'amélioration de l'environnement des affaires au Sénégal.

III/ Mesures du CPI : limites et perspectives

La course engagée pour améliorer le rang du Sénégal risque de désarticuler le système fiscal sans apporter un gain déterminant au classement DB. Trois faits majeurs corroborent cette réalité.

Premièrement, le Sénégal est classé 24^{ème} réformateur mondial et 9^{ème} en Afrique alors qu'il occupe la 152^{ème} place sur 183 pays malgré la panoplie de mesures de grande envergure déjà prises, notamment la baisse de l'IS à 25% et la création d'entreprises en 48h. La dernière réforme sur la baisse de la TVA touristique, malgré son inscription dans le plan d'actions du CPI et son impact annoncé dans le classement, n'a et n'aura aucun impact sur le *Doing Business* car la TVA n'est pas prise en compte dans la méthodologie.

Deuxièmement, le Sénégal domine la plupart des pays de l'OCDE en termes de taux marginal d'imposition (en % du bénéfice brut) calculé par le *Doing Business* avec un taux de 46% presque identique à celui des Etats-Unis (46,78%), mais largement en deçà de ceux de la France (65,78%) et du Brésil (68,96%) qui, pourtant, restent très attractifs en termes d'investissement.

Troisièmement, le Sénégal, selon les résultats du *Doing Business*, à un taux d'impôt sur les bénéfices bruts des entreprises de 18% au lieu de 25%. Cette situation s'expliquerait par les exonérations qui rendent en fait le système fiscal national très attractif. Le dernier rapport de la Banque Mondiale

sur la perception de l'environnement des affaires au Sénégal place la fiscalité au 5^{ème} rang des difficultés pour le secteur privé. Encore qu'il ne s'agit que des lourdeurs des procédures administratives et non du taux d'imposition en tant que tel.

Au total, les mesures prises par le MEF combinées avec celles des deux (2) autres « quick wins » (gains rapides) relatifs au permis de construire et à la justice commerciale permettraient au Sénégal de gagner 18 rangs⁴ dans le classement général *Doing Business* 2012. Le Sénégal passerait, ainsi de la 152^{ème} à la 134^{ème} place au classement selon les simulations de la mission.

Dans le même sillage, la DASP a effectué, sur la base des directives, des simulations qui placeraient le Sénégal au 135^{ème} rang, soit un gain de 17 places sur le classement général. L'hypothèse forte de ces estimations repose, outre le respect des délais par les Services concernés, sur la connaissance de ces mesures par les correspondants du *Doing Business* au Sénégal (notaires, cabinets comptables et avocats) chargés de réaliser les enquêtes auprès du secteur privé ; d'où la nécessité de réaliser des campagnes de communications sur les réformes (sites Directions, journaux, plaquettes).

Dans le cadre de la mise en œuvre diligente des directives sur l'amélioration de l'environnement des affaires, le plan d'actions a fait l'objet d'un examen approfondi. Ainsi, il est constaté que le mode d'adoption de certaines mesures, notamment d'ordre fiscal, pose le problème de leur lisibilité et de leur application qui ne devrait pas être source de déséquilibre fiscal.

Manifestement, la problématique de la compréhension de la méthodologie du

⁴ Hypothèse : toutes choses égales par ailleurs

Doing Business aussi bien par les initiateurs des réformes (Directions nationales, groupes de travail du CPI et secteur privé) que par les correspondants du *Doing Business* qui fournissent les informations aux équipes de la Banque Mondiale se pose dans le processus de ciblage et de choix des réformes. Aussi, la relation entre attraction des investissements et baisse d'impôts dans un contexte de période post-crise économique mondiale doit-elle être repensée.

En tout état de cause, pour l'année à venir, le MEF devra apporter une innovation majeure par la mise en œuvre de réformes déjà identifiées, validées et inscrites dans le Plan de Développement Stratégique de l'Administration Fiscale (PDSAF) de la Direction Générale des Impôts et des Domaines, les plans d'orientation stratégique de la Direction Générale des Douanes et de la Direction de l'Appui au Secteur Privé. Cette stratégie permettra de maîtriser aussi bien le choix des réformes que les délais d'application.

Conclusion

Le Sénégal est devenu un pays de plus en plus attractif comme l'atteste l'évolution des IDE entrants qui sont passés de 58 milliards de FCFA en 2000 à 130 milliards en 2009 (DPEE 2010). Des efforts ont été consentis dans l'amélioration de l'environnement des affaires. Cependant, le rang qu'occupe le Sénégal dans le *Doing Business* n'est pas à la mesure des efforts consentis. Par conséquent, de nombreuses actions méritent d'être mises en œuvre, surtout dans l'allègement des procédures administratives et la mise à niveau de l'administration pour la rendre plus performante. La dynamique d'élaboration de plans d'action stratégique enclenchée par certaines structures du MEF (DGD, DGID, DASP, DGCPT) devra être

poursuivie par d'autres directions, afin d'instaurer la culture de la gestion publique par performance indispensable pour la mise en œuvre efficace des politiques publiques. De même, l'application des délais de traitement des dossiers au niveau du Ministère de l'Economie et des Finances édictés par les instructions n° 0001 du 16 mars 2009 et 0003 du 14 avril 2010 permettra une meilleure application des mesures du CPI relevant de la compétence dudit ministère.

De même, le renforcement des capacités des directions compétentes du MEF en matière d'environnement des affaires prévu dans le plan d'orientation stratégique de la DASP en 2012 permettra une meilleure prise en charge des réformes qui relèvent de la compétence desdites directions.

Annexe

Classements par catégorie	DB 2011 Classement	DB 2010 Classement	Variation dans le classement
Création d'entreprise	101	102	↑1
Octroi de permis de construire	117	119	↑2
Transfert de propriété	167	167	Aucun changement
Obtention de prêts	152	150	↓-2
Protection des investisseurs	167	165	↓-2
Paiements des impôts	170	171	↑1
Commerce transfrontalier	67	61	↓-6
Exécution des contrats	148	148	Aucun changement
Fermeture d'entreprise	79	81	↑2

Source : Banque mondiale, rapport *Doing Business* 2011