

ANALYSE DE LA GESTION DE LA DETTE
EXTERIEURE CONTRACTEE PAR LE
SENEGAL



African Forum and Network on Debt and Development

Dr Chérif Salif Sy, Cabinet « C2S/INTERNATIONAL CONSULTING SERVICES”

DAKAR - SENEGAL

**ANALYSE DE LA GESTION DE LA DETTE EXTERIEURE CONTRACTEE
PAR LE SENEGAL**

ISBN: 978-0-7974-4562-8 ©

2011

All rights reserved to AFRODAD

African Forum and Network on Debt and Development

31 Atkinson Drive, Hillside

PO Box CY1517, Causeway, Harare, Zimbabwe

Telephone: 263 4 778531, 778536, Telefax 263 4 747878

Email: afrodad@afrodad.co.zw

Website: www.afrodad.org

SOMMAIRE

LISTE D'ABRÉVIATIONS	6
REMERCIEMENTS	8
PRÉFACE	9
INTRODUCTION	12
I ANALYSE DU SYSTEME DE GESTION DE LA DETTE	15
I.1 Les fondements juridiques de la dette extérieure	15
I.2 Cadre institutionnel et de gestion de la dette publique	17
I.3 Dette publique dans le cadre budgétaire et de gestion de la trésorerie	24
II ANALYSE MACROECONOMIQUE DE LA DETTE	27
II.1 Evolution récente de l'économie sénégalaise	27
II.2 Profil et évolution des indicateurs de la dette	30
II.3 Affectations sectorielles de la dette extérieure	38
III ANALYSE DES INDICATEURS DE PERFORMANCE DE LA DETTE	42
III.1 Gouvernance et élaboration de stratégie	43
III.2 Coordination avec les politiques macroéconomiques	49
III.3 Emprunts et activités de financement connexes	53
III.4 Prévisions du flux de trésorerie et gestion du solde de trésorerie	59
III.5 Gestion du risque opérationnel	61
III.6 Archives et rapports sur la dette	64
IV ROLE DU FMI ET DE LA BANQUE MONDIALE	67
Allègement de la dette au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTÉ)	67
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	72

BIBLIOGRAPHIE **78**

LISTE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1:	Signataires des conventions de la dette publique extérieure	16
Tableau 2:	Encours de la dette publique extérieure par catégorie de bailleurs au cours des dernières années	32
Tableau 3:	Structure de la dette extérieure (%)	33
Tableau 4:	Evolution de quelques indicateurs de la dette extérieure (%)	36
Tableau 5:	Affectations sectorielles de la dette	39
Graphique 1:	Cadre Institutionnel de la Gestion de la Dette Publique	20
Graphique 2:	Courbe d'évolution du stock de la dette extérieure du Sénégal (\$US courants)	30

LISTE D'ABRÉVIATIONS

AFD	Agence française de développement
AJE	Agence judiciaire de l'Etat
ANSD	Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie
AVD	Analyse de viabilité de la dette
BAD	Banque Africaine de Développement
BCEAO	Banque centrale des Etats d'Afrique de l'ouest
BOAD	Banque ouest africaine de développement
CGCPE	Cellule de gestion et de contrôle du portefeuille de l'Etat
CNDP	Comité national de la dette publique
D-AIDA	Dette-Automatisation de l'investissement, de la dette et de l'aide hors-projet
DB	Direction du budget
DCBR	Dépositaire central/Banque de règlement
DCEF	Direction de la coopération économique et financière
DDI	Direction de la dette et de l'investissement
DDP	Direction de la dette
DDS	Direction de la Prévision et de la Statistique
DGCPT	Direction générale de la comptabilité publique et du trésor
DGF	Direction générale des finances
DGP	Direction générale du plan
DPEE	Direction des prévisions et des étude économiques
DRS	Debt Reporting System (Système de notification de la dette extérieure)
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
FAGACE	Fonds africain de garantie et de coopération économique
FCFA	Franc de la Communauté financière africaine
FMI	Fonds monétaire international
IADM	Initiative de l'allègement de la dette multilatérale
IGE	Inspection générale d'Etat
IGF	Inspection générale des finances
IPD	Indicateur de Performance de la Dette
MCIATTAI	Ministère de la coopération internationale, de l'aménagement du territoire, des transports aériens et des infrastructures

MEF	Ministère de l'économie et des finances
ONAS	Office nationale de l'assainissement du Sénégal
OCDE	Organisation pour la Coopération Economique et le Développement
PAST	Programme d'Ajustement Sectoriel des Transports
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability (Dépenses publiques et responsabilité financière)
PIB	Produit intérieur brut
PNRC	Plan national de renforcement des capacités
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPTTE	Pays pauvres très endettés
PTIP	Programme triennal des investissements publics
SAP	Stratégie d'aide-pays
TG	Trésorerie générale
TOFE	Tableau des opérations financières de l'Etat
UEMOA	Union économique et monétaire ouest africaine

REMERCIEMENTS

Le travail de recherche d'AFRODAD sur cette question n'aurait pas été possible sans l'apport et l'aide de nombreuses personnes et organisations. Nous vous serons à jamais redevables.

Le Dr Cherif Salif SY a investi un temps et une énergie considérables lors du processus de recherche, nous lui devons notre profonde gratitude. Nous exprimons également notre gratitude à Taurai Chiraerae pour son rôle de facilitation et de coordination de cette série de publications. AFRODAD est également reconnaissant pour le soutien apporté par plusieurs personnes à la réunion de validation organisée par Demba Dembélé et ARCADE. Ce rapport a bénéficié énormément des commentaires et des conseils du conseiller politique M. Fanwell Bokosi Kenale. Nous tenons à remercier particulièrement le Directeur exécutif d'AFRODAD, M. Collins Magalasi pour sa direction professionnelle du présent rapport. AFRODAD vous sera à jamais redevable pour toutes vos contributions.

PRÉFACE

Les causes de la crise de la dette africaine sont multiples et complexes. On a jusqu'à présent, mis plus d'accent sur des facteurs externes tout en négligeant les facteurs internes. Nonobstant les facteurs externes, il est clair et évident que les causes de la crise de la dette dans les pays africains sont également imputables aux choix politiques inappropriés, à la déficience du cadre institutionnel et juridique et au manque de responsabilisation, de transparence et d'une approche inclusive des institutions impliquées dans le processus de contraction des prêts publics. L'acquisition, l'utilisation et la gestion de la dette publique sont des enjeux nationaux et internationaux et, par conséquent, doivent être transparents, responsables, participatifs et inclusifs. Pour être durable, le processus de contraction et de gestion de la dette publique exige une légitimité et une planification systématique. L'existence des systèmes intérieurs de gestion de la dette ainsi que des mécanismes extérieurs complémentaires est une indication claire du fait que, si l'économie de l'Afrique noire veut sortir de sa croissance économique retardée et du piège de la pauvreté, il est indispensable d'avoir des bonnes politiques en matière de la gestion de la dette publique.

La majorité des pays qui ont bénéficié des initiatives visant l'allégement de la dette et qui cherchent à s'assurer que la dette externe est durable, sont en Afrique. Ces initiatives comprennent l'initiative PPTTE et IADM. Bien que ces initiatives aient réduit le fardeau de la dette publique de ces pays, on a peur que les mêmes aillent s'endetter à nouveau et que la dette atteignent des niveaux insoutenables. Cela est due au fait que des ratios d'endettement nettement inférieurs signifient que ces pays sont à nouveau devenus attrayants pour les prêteurs. En outre, les initiatives d'allégement ont été orientées vers la réduction de la dette extérieure et n'ont pas, malheureusement, abordé la question de la dette intérieure. Cependant, ce qui est sûr et certain, c'est que l'emprunt extérieur durable restera l'une des sources de financement les plus importantes de développement dans les pays les plus pauvres, au moins dans un avenir prévisible.

Plusieurs facteurs, y compris la récente crise financière mondiale et ses effets sur les marchés internationaux des matières premières, la baisse des termes de l'échange de la plupart des pays à faible revenu, et le ralentissement et le détournement des flux d'aide internationale restreindra la capacité des pays africains à rembourser les emprunts en devises fortes

qu' ils sont en train de contracter à l'heure actuelle quand ces emprunts atteignent leur maturité. La diminution des ressources financières signifie que la majorité des gouvernements africains ne seront pas en mesure d'atteindre les OMD de 2015. Toute augmentation de remboursements dans l'avenir liée à l'accroissement de la dette acquise aujourd'hui, réduira les ressources disponibles pour le développement social et économique. La communauté internationale du développement s'est convenue, lors de la Conférence Monterrey du Financement pour le Développement de 2002, que, dans un avenir prévisible «les emprunts durables extérieurs resteront une importante source de capitaux pour financer l'investissement public et privé dans les pays en voie de développement et les moins avancés.

Les résultats des recherches montrent que, pour la plupart du temps, les gouvernements et les institutions financières internationales négocient et signent des accords de prêt d'une manière opaque et non-responsable. Dans certains cas, le gouvernement peut simplement rejeter les objections du parlement concernant un emprunt, et souvent les parlements finissent par approuver sans discussion des nouveaux contrats de prêts sans avoir été dûment impliqués dans le processus de contraction. D'autre part, les organisations

de la société civile ont joué des rôles très limités à tous les niveaux de la contraction des prêts. Il n'y a pas de législation formelle qui facilite leur implication dans le cycle de prêt et la gestion de la dette publique et elles n'ont pas les ressources et les compétences requises pour étudier, surveiller et plaider en faveur de ces emprunts.

Le présent rapport présente le système de gestion de la dette publique tel qu'il est appliqué par le gouvernement du Sénégal, le cadre contextuel couvrant tous les aspects de la performance macro-économique et les performances en matière de gestion de la dette du pays. Cette présente étude dresse un état des lieux de la gestion de la dette contractée par le Sénégal. Dans tous les cas, le rapport souligne les forces et faiblesses, tout en marquant quels sont les facteurs spécifiques où des actions de renforcement seraient nécessaires. Ce rapport suggère que le gouvernement doit définir une bonne politique de gestion de la dette extérieure, une politique d'endettement efficace basée sur les conditions adéquates d'emprunts et de remboursements. Il doit développer des actions et stratégies de stimulation de la croissance économique basée sur les exportations de biens et services. En même temps, les domaines que cette évaluation identifie comme prioritaires pour des

efforts de renforcement de la performance incluent:

- La stratégie de gestion de la dette, l'évaluation des opérations de gestion de la dette, l'audit, et la gestion uniformisée de la dette.
- L'évaluation et procédures par rapport aux emprunts extérieurs.
- Le risque opérationnel.
- Les archives et rapports sur la dette publique.

Globalement, les performances en matière de gestion de la dette pour le Sénégal sont positives. En particulier, ce rapport souligne que les forces actuelles des opérations de gestion de la dette du Sénégal tiennent au cadre juridique et la structure de gestion de la dette publique, la coordination avec les politiques monétaires et budgétaires, la prévision et gestion du flux de trésorerie, et les emprunts intérieurs.



Collins Magalasi
Directeur Exécutif
AFRODAD

INTRODUCTION

Au cours de la dernière décennie, la réduction de la pauvreté et l'annulation complète de la dette extérieure des pays en développement à faible revenu vis-à-vis des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux ont été au cœur des débats des organismes internationaux. La communauté internationale n'a cessé de souligner le rôle que devait jouer le financement extérieur pour combler le déficit de ressources en Afrique et relever les niveaux d'investissement de façon que les divers objectifs fixés concernant la croissance du PIB et la réduction de la pauvreté, y compris l'objectif de croissance de 6 % par an défini par l'ONU, soient atteints. Toutefois, l'écart entre le niveau d'investissement nécessaire et les ressources intérieures disponibles a eu tendance à se creuser au cours des deux dernières décennies, et le total des apports nets de capitaux dans la région a stagné ou diminué.

Depuis le début des années 80, l'économie sénégalaise a connu une vague ininterrompue de réformes à travers des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel soutenus par la communauté internationale notamment les institutions de Bretton Woods. En dépit de l'amélioration du cadre macroéconomique, l'économie sénégalaise a créé peu d'emplois durant la période récente. En effet 58% des ménages

soit près de deux tiers de la population vivent en-dessous du seuil de pauvreté. C'est pourquoi la lutte contre la pauvreté constitue aujourd'hui une des principales priorités des pouvoirs publics sénégalais et des partenaires au développement.

La réalisation de l'objectif de réduction significative de la pauvreté passe par une croissance plus forte et de meilleure qualité. Cela suppose la levée des différentes contraintes à la croissance économique. Parmi celles-ci on retrouve le poids de l'endettement extérieur dont le caractère insoutenable a justifié l'éligibilité du Sénégal au nouveau programme appelé Initiative des Pays Pauvres Très Endettés (PPTTE). Le problème de la dette extérieure relève d'un paradoxe car la dette qui est censée servir de catalyseur à la croissance est devenue un frein de la croissance. « On n'est passé d'une situation où il fallait s'endetter pour croître à une autre dans laquelle il faut s'arrêter de croître pour pouvoir payer les dettes ». Tout pays qui n'a pas encore mis en place un système financier robuste et efficace et des marchés de capitaux relativement développés est nécessairement tributaire de la dette extérieure pour financer ses programmes de développement. Les difficultés d'endettement extérieur auxquelles ces pays sont confrontés sont apparues au début des années 80. Plusieurs phénomènes sont à l'origine des problèmes de la dette extérieure des pays en

développement. On peut distinguer ainsi les facteurs externes des facteurs internes. Les premiers comprennent les choix politiques inappropriés (collecte et allocation inefficience des ressources, atrophie du secteur public et déséquilibre des finances publiques, faiblesse du développement des marchés de capitaux domestiques, surévaluation du taux de change). Quant aux facteurs externes ils comprennent l'évolution défavorable des termes de l'échange, la hausse brutale des taux d'intérêt internationaux, l'offre excessive de fonds prêtables favorisée par le recyclage des pétrodollars et l'absence de respect de règles prudentielles par les banques privées internationales.

La communauté internationale a entrepris plusieurs tentatives pour résoudre le problème de la dette du Tiers Monde (plan Baker et Brady, accords de Toronto et de Naples, rééchelonnements auprès du Club de Paris et du Club de Londres, etc). Cependant ces différents traitements de la dette se sont révélés inopérants notamment pour les pays africains. C'est pourquoi des voix se sont levées pour réclamer l'annulation de la dette des pays pauvres. Le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale ont repris l'initiative en proposant le programme des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) qui consiste en une annulation de dette assortie de conditionnalités prenant la forme de l'élaboration et la mise en oeuvre

d'un programme de lutte contre la pauvreté. Si la mise en place de ce nouveau dispositif marque un certain progrès il présente des caractéristiques telles qu'il ne permettra probablement pas de venir à bout du problème de la dette. En effet le montant de la dette annulée est déterminé en fonction des ressources des institutions internationales et non des besoins des pays. L'annulation de dette correspond à une ré-allocation de ressources plutôt qu'à une réduction pure et simple du stock de dette et de délai requis pour bénéficier du programme est relativement long.

Dans le cas particulier du Sénégal la signature de treize accords de réaménagement de la dette (rééchelonnement, remise de dette, etc) avec les créanciers du Club de Paris entre 1981 et l'an 2000 témoigne de l'acuité et de la persistance du problème de la dette extérieure. En dépit d'une amélioration du profil de la dette durant la période récente, la faiblesse de l'épargne nationale et du niveau de développement des marchés de capitaux domestiques portent à croire que l'endettement extérieur constituera une des principale sources de financement des programmes de développement durant les prochaines années. Dès lors une analyse de la gestion de la dette publique extérieure revêt une importance capitale dans la mesure où elle permet de cerner les problèmes de la dette et de formuler une stratégie

permettant de tirer meilleure partie de cette forme de financement du développement économique.

Au cours de notre étude, nous nous proposons d'abord d'analyser le système de gestion de la dette extérieure (I), ensuite de procéder une analyse de la dette à travers une approche macroéconomique(II), avant d'évaluer la performance de la dette suivants quinze indicateurs définis par la Banque Mondiale(III) et mettre en exergue le rôle des organismes internationaux tels que le FMI et le Banque Mondiale, dans la gestion de la dette(IV).



ANALYSE DU SYSTEME DE GESTION DE LA DETTE EXTERIEURE

Une stratégie d'endettement extérieur de qualité requiert la mise en place d'un système de gestion de la dette efficient. Après avoir présenté les fondements juridiques de la dette contractée(1.1), nous examinerons le cadre institutionnel sur lequel repose la dette(1.2), avant d'apprécier la dette publique dans le cadre budgétaire et de gestion de la trésorerie (1.3).

1.1 Les fondements juridiques de la dette extérieure

Les accords de prêts et de crédits de développement contractés par la République du Sénégal vis à vis des partenaires au développement obéissent à des règles particulières. Ces accords doivent être « dûment autorisés ou ratifiés conformément aux normes juridiques, administratives et statutaires qui les concernent ». Le ministre de l'Economie et des Finances a reçu une délégation du Président de la République, autorisé par chaque loi de finances à contracter des emprunts par le décret n° 65-191 du 24 mars 1965 fixant les compétences en matière en matière de dépenses d'équipement, et notamment en son article 3. Le décret n°77-735 du 19 septembre 1997 qui modifie l'article 3 du décret n° 65-

191 du 24 mars 1965 autorise le Ministre de l'Economie et des Finances à « signer, au nom du président de la République, avec les sources de financement extérieures bilatérales ou multilatérales, toutes conventions ou accords relatifs au financement d'opérations d'investissement, de pré-investissement, d'aides en nature, en personnel et formation, pour le compte de l'Etat ou d'une collectivité publique ».

Le Ministre de l'Economie et des Finances « peut sous-déléguer sa signature à d'autres membres du Gouvernement ainsi qu'aux ambassadeurs de la République du Sénégal accrédités dans les pays où se trouvent les sources de financement ». Pour apprécier la mesure dans laquelle les règles en vigueur sont respectées nous avons passé en revue les conventions de dette. L'échantillon de base est présenté dans l'Annexe II du présent rapport. Il est composé des trois types de bailleurs d fonds : les multilatéraux, les bilatéraux et les commerciaux. Cependant toutes les conventions de cet échantillon n'étant pas disponibles seules les conventions présentées dans l'encadré 1 ont pu être examinées. Parmi les conventions recensées aucun cas d'irrégularité n'a été constaté, le signataire étant soit le Ministre de l'Economie

et des Finances, le Ministre du Plan et de la Coopération ou un ambassadeur de la République du Sénégal. Si l'échantillon des conventions examinées est représentatif on

peut considérer alors que la dette publique extérieure est contracté conformément aux règles en vigueur.

Tableau 1 : Signataires des conventions de la dette publique extérieure

Title of loan	Lendor	Signatory	Date	Amount	Duration (years)	Interest rates
Rural Development for Eastern Senegal	Saudi Fund for Development	MEF	09/03/1984	11,000,000 SAR	20	3%
Improving of the Sanitation of the City of St. Louis	Mediocredito	Secretary of State to the MEF	28/08/1986	\$10,500,000	15,5	1.50%
Village and Rural water systems	BADEA	MEF	30/10/1983	\$10,230,000	15	6.50%
Ziguinchor-Cap Skirring Highway	IDB	Ministry of Planning and Cooperation	23/02/1978	DI 5300000	25	1.53%
Cap Skirring Ziguinchor Road	ADB	MEF	09/06/1977	UC 5000000	15	7%
Petite Côte Tourism Project	IBRD	Senegal's Ambassador to the USA	07/06/1977	\$8,000,000	23	4, 20%
AHA of Anambas Basin	ADF	Senegal's Ambassador to the Ivory Coast	25/04/1986	UA 7.56 million	50	0.75%
Ourosogui-Bakel						
Highway	BNP-CITIBANK and other banks	MEF	01/12/1977	\$3,200,000	5,5	Floating rate

I.2 Cadre institutionnel et de gestion de la dette publique

I.2.a Dette publique majoritairement extérieure et multilatérale

Le Sénégal a un risque faible du profil d'endettement, tel qu'analysé dans l'Analyse de Viabilité de la Dette (AVD), produit par le FMI et la Banque mondiale en juin 2009. Ce rapport conclut que les indicateurs de la dette restent bien en-dessous des seuils indicatifs d'endettement, et ce tout aussi pour le scénario de base que pour les scénarios avec des chocs. Ceci est partiellement grâce aux allègements obtenus par le Sénégal dans le cadre de l'initiative PPTE et l'Initiative de l'Allègement de la Dette Multilatérale (IADM), qui ont permis de réduire considérablement le stock de la dette extérieure en ramenant le ratio du stock de la dette par rapport au PIB de 33 pourcent en 2005 à moins de 20 pourcent en 2008. Cependant, la viabilité de la dette publique est vulnérable à certains chocs, tels qu'une augmentation critique de l'endettement ou une chute réelle du produit.

Le test de sensibilité le plus extrême, qui ajoute 10 points de pourcentage du PIB en 2010 à la dette publique produisant les ratios les plus élevés de la dette en 2019 comparé à d'autres tests, illustre l'importance pour la viabilité de la dette d'éviter les augmentations soudaines et importantes de l'endettement. Une telle augmentation

Title of loan	Lendor	Signatory	Date	Amount	Duration (years)	Interest rates
Livestock Development in the Silvo-Rural area	EEC	Senegal's Ambassador to Brussels, Representative of the EEC	01/09/1980	1,500,000 ECU	40	1%
Construction of Pikine High School	UMB	MEF	06/04/1978	1562 \$ 347.83	3	9%
Malem Hoddar-Tamba road	BIAO	MEF	28/12/1979	\$ 7,000,000	8	Floating rate

Source: DDI (MEF)

pourrait, par exemple, résulter d'un retour à une accumulation d'arriérés de paiements, qu'il faut éviter. Par conséquent, le rapport AVD conseille au Sénégal de continuer une discipline budgétaire, des engagements prudents de dette non-concessionnelle, et une gestion solide de la dette publique.

En 2008, le montant total de la dette publique du Sénégal était de 3,5 milliards en Dollar US équivalent en valeur courante, ce qui représentait 26,1 pourcent du PIB. Quant à sa composition, la dette publique totale était constituée de 75,8% en obligations extérieures, et de 24,2% en dette intérieure.

- La dette extérieure était à moyen et à long terme et était due essentiellement aux créanciers multilatéraux (61%), notamment la Banque mondiale et la Banque africaine de développement, suivis des créanciers bilatéraux (39%), notamment les pays arabes. Cette dette était presque entièrement à taux d'intérêt fixe avec 83,7% du total ayant des taux qui ne dépassaient pas 2% par an. Presque la moitié de la dette extérieure était libellée en Droit de Tirage Spécial, suivi de l'euro (11%) et du dollar américain (10%).
- La dette intérieure, libellée en Franc CFA (FCFA), était composée d'emprunts obligataires (64,9%), de bons du Trésor (23,7%), de découvert de la banque

centrale (10,8%), et de titres d'Etat (0,6%) Les emprunts obligataires étaient de deux à dix ans en général et les bons du Trésor de sept jours à deux ans. Les taux d'intérêt sur ces instruments tournaient autour de 5% par an en moyenne. Les emprunts des entreprises du secteur parapublic ne sont pas systématiquement répertoriés. En 2006, ces emprunts étaient d'environ FCFA 300 milliards, chiffre comparable au niveau de la dette intérieure en 2008. La dette des collectivités locales n'est pas suivie.

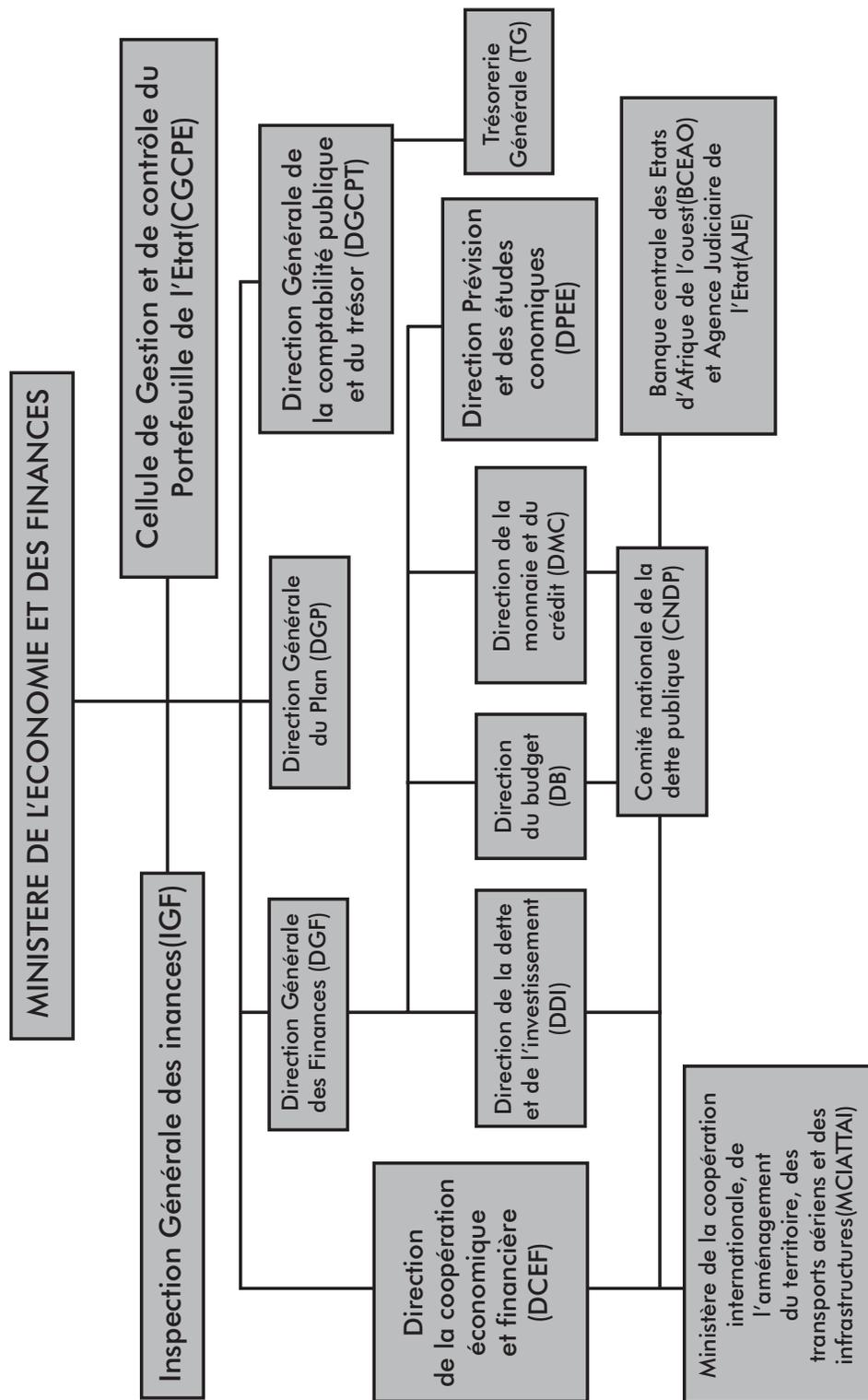
1.2.b Tissue institutionnel de gestion de la dette publique complexe

La cadre institutionnel en charge de la gestion de la dette est la Direction de la Dette et des Investissement (DDI) du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF). La Division de la Dette Publique (DDP) logée au sein de la DDI a pour fonctions:

- l'établissement du service prévisionnel de la dette publique;
- l'émission des ordres de paiement pour le paiement du service de la dette en relation avec les services du Trésor Public et de la BCEAO;
- le suivi des engagements, des tirages et des règlements;
- la production de toutes statistiques relatives à la dette publique extérieure;

- la préparation et le suivi de l'exécution des contrats d'aval/garantie et de rétrocession ainsi que les ordres de recettes y relatifs permettant à l'Etat de recouvrer les sommes dues dans ce cadre;
- la préparation, l'exécution et le suivi des opérations de traitement de la dette (rééchelonnement, annulations, conversion, rachat);
- d'assure le rôle de conseiller pour la prise de décision dans le cadre de la contraction de nouveaux prêts.

Graphique 1: CADRE INSTITUTIONNEL DE LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE



Source: DDI / MEF

La DDP comprend:

- le Bureau des règlements qui a la charge d'établir d'une part les ordres de paiement du service de la dette publique extérieure et d'autre part les ordres de recettes vis à vis des sociétés bénéficiaires de rétrocession ou des avalisés défaillants;
- le Bureau des rétrocessions, avals et garanties qui étudie les demandes d'aval garantie adressées à l'Etat, prépare les conventions de rétrocession de prêts et veille à l'application de leurs dispositions;
- la cellule de liaison informatique chargée pour chaque convention de financement du suivi des tirages, de l'établissement des échéanciers d'amortissement et de la confection de tous les états historiques, ponctuels et prévisionnels relatifs à la dette publique extérieure du Sénégal. Ces états peuvent être confectionnés selon le type de dette, la catégorie, le secteur, le bénéficiaire et la devise dans laquelle est libellé le prêt contracté. Cette cellule joue un rôle crucial dans la mesure où elle est responsable de la pertinence du suivi et des analyses de la dette et par conséquent des décisions à prendre en matière d'endettement extérieur.

Le Ministère de l'économie et des finances (MEF), notamment de la Direction générale des finances (DGF) et la Direction générale de la comptabilité publique et du trésor (DGCPT) fait intervenir plusieurs services.

- La gestion de la dette publique extérieure relève de la Direction de la dette et de l'investissement (DDI) à la DGF. La DDI se charge, entre autres, de l'évaluation préalable et de la négociation finale des conventions de financement – fonctions effectuées en collaboration avec la Direction de la coopération économique et financière (DCEF) -, de veiller à l'application de la politique de l'Etat en matière d'endettement, et d'étudier les demandes d'aval et de garantie adressées à l'Etat.⁴ En parallèle, et de façon particulière, le Ministère de la coopération internationale, de l'aménagement du territoire, des transports aériens et des infrastructures (MCIATTAI) se charge de l'évaluation des projets de conventions et de leur négociation finale avec les bailleurs de fonds asiatiques, à l'exception du Japon.
- La gestion de la dette intérieure relève de la Trésorerie Générale (TG) à la DGCPT qui assure la centralisation des émissions des bons du Trésor et la comptabilisation des emprunts et des engagements de l'Etat. Dans ces

fonctions, la TG coordonne avec la Banque centrale des Etats d'Afrique de l'ouest (BCEAO) pour l'adjudication des bons du Trésor et le règlement du service de la dette. Pour la gestion de la dette des entreprises parapubliques, la Cellule de gestion et de contrôle du portefeuille de l'Etat (CGCPE) au MEF veille à la production régulière des états financiers de ces entreprises, y compris un rapport annuel sur les entreprises les plus endettées.

En complément, un Comité national de la dette publique (CNDP) a été mis en place, pour se conformer au règlement de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) n°09/2007/CM/UEMOA du 04 juillet 2007 qui assure une gestion saine et rigoureuse des finances publiques. Le CNDP est composé de la DDI, la DGF, la DGCPT, la BCEAO, la DCEF, la Direction générale du plan (DGP), la Direction du budget (DB), la Direction de la monnaie et du crédit, l'Agence judiciaire de l'Etat (AJE), et la Direction de la prévision et des études économiques (DPEE). Le CNDP élabore, coordonne et suit la mise en oeuvre de la politique nationale d'endettement public et de la gestion de la dette. Il est composé des trois organes suivants:

- le Comité de coordination chargé d'élaborer, d'adopter et de mettre en oeuvre chaque année la stratégie

d'endettement public qui doit être annexée à la Loi des Finances;

- la Commission technique qui étudie les dossiers d'emprunts ou autres soumis au CNDP pour émettre un avis motivé et qui mène les Analyses de viabilité de la dette (AVD);
- le Secrétariat permanent qui est assuré par la DDI.

1.2.c Règlement des paiements du service de la dette

Le règlement du service de la dette extérieure se fait par régularisation et ne suit donc pas la chaîne normale des dépenses, bien que la dette soit une dépense ordinaire, et fait intervenir plusieurs structures -notamment la DDI, le Trésor et la BCEAO. La procédure normale d'exécution des dépenses publiques commence lorsque la DDI reçoit l'avis d'échéance du bailleur de fonds. Le bureau de règlement de la DDI vérifie le montant indiqué par le bailleur de fonds par rapport au montant affiché dans le système d'enregistrement et de gestion de la dette extérieure, D-AIDA¹.

Le bureau produit alors, à partir de D-AIDA, l'ordre de paiement, l'état des sommes dues et l'avis de crédit. Ces documents sont signés par le directeur de la DDI et ensuite par le Ministre de l'économie et des finances (le Ministre) et sont remis à la TG. Cette dernière

¹ Dette-Automatisation de l'investissement, de la dette et de l'aide hors-projets.

demande à la BCEAO de débiter son compte courant du montant nécessaire et de remettre les états certifiés des montants payés. Ceux-ci sont envoyés au Contrôleur des opérations financières à la DGCPT et ensuite à la DB qui procède à l'ordonnancement de régularisation.

Le règlement du service de la dette intérieure, par contre, suit la chaîne normale des dépenses. Une fois que l'émission des titres est terminée, la TG monte les tableaux d'échéance dans un fichier Excel suivi aussi par la BCEAO. A l'échéance, la BCEAO envoie un avis à la TG indiquant les montants à payer que la TG vérifie avant de remettre un ordre de transfert à la BCEAO. Les comptes des détenteurs des titres sont crédités à partir d'un compte spécial de la TG qui à son tour remet les avis de paiements à la DGF qui en informe la DB.

1.2.d Contraction de la dette extérieure

Les besoins de financement extérieurs sont exprimés par les ministères techniques. Lorsqu'un ministère sectoriel formule un projet, celui-ci est envoyé au MEF pour son inscription dans le budget. À réception, le MEF l'impute en principe à la DGP qui procède à l'évaluation économique, sociale et financière pour s'assurer de leur viabilité et de leur conformité avec les objectifs du Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). Le dossier de projet

jugé viable et conforme au DSRP est remis à la DCEF pour financement. À réception la DCEF vérifie d'abord si le projet peut être pris en charge sur les ressources de l'État. Si cela n'est pas possible, elle s'adresse à un bailleur à travers une requête de financement.

La DCEF initie la recherche de financement auprès des bailleurs de fonds et convoque des réunions préparatoires avec la DDI et les ministères techniques une fois les projets d'accords de prêts reçus. En cas de réponse favorable du bailleur sur la requête de financement, la DCEF prend les dispositions utiles pour les négociations en convoquant notamment une réunion préparatoire aux négociations avec la DDI et le Ministère sectoriel concerné. La DCEF peut alors demander l'avis de la DDI s'il n'est pas clair que les conditions des prêts satisfont au seuil minimum de concessionnalité de 35%. La DCEF ensuite inscrit les projets et les montants correspondants dans le Programme triennal des investissements publics (PTIP) qui rentre dans la Loi des Finances annuelle. La DDI se prononce aussi sur les questions juridiques qui relèvent des projets d'accords de prêts, ou même parfois l'AJE si nécessaire. La DCEF et la DDI participent aussi aux négociations des prêts. Les accords de prêts sont alors signés par le Ministre. L'avis juridique délivré par la cour suprême est requise pour l'entrée en vigueur du prêt.

1.2.e Émission de la dette intérieure

La procédure d'émission des bons et obligations du trésor commence par la confection par la DGCPT d'un calendrier annuel indicatif d'émissions de titres publics sur le marché primaire avec des montants indicatifs et les périodes, qui est ensuite transmis à la BCEAO, en tant que conseiller financier de l'Etat en la matière. Ce plan ne précise pas le montant à rechercher sur le marché secondaire qui est peu actif dans l'UEMOA. Les instruments et les méthodes utilisés sont principalement les bons et obligations du Trésor par adjudication. Le Sénégal a expérimenté la syndication pour un emprunt obligataire émis en 2007. Pour une émission de bons ou d'obligations du Trésor, la TG saisit la BCEAO pour exprimer le besoin et des réunions préparatoires se tiennent pour déterminer les caractéristiques de l'opération. La BCEAO prépare alors des notes d'information (avis pour les bons et notes pour les obligations) qu'elle publie dans les journaux de la place et de la sous-région une semaine à l'avance. Une fois les offres reçues, un Comité d'adjudication composé de la DGCPT, DDI, DB et de la BCEAO se tient et un procès verbal est dressé à l'issue de cette séance et la BCEAO est chargée d'en informer les bénéficiaires par la voie des journaux. Cette séance d'adjudication a souvent permis de lever la totalité (100%) du montant qu'il est prévu de lever car étant coordonnée par la BCEAO qui suit la liquidité

du marché au niveau régional. Le compte des banques est automatiquement débité pour le compte du trésor. Puis un échéancier de remboursement est élaboré et suivi à la fois par la DGCPT et la BCEAO. Quant aux emprunts obligataires par syndication, le processus de contraction fait intervenir des Sociétés de gestion et d'intermédiation (SGI) qui s'en occupent pour le compte de l'Etat. Les SGI préparent et publient des notes d'information qui renferment toutes les caractéristiques de l'opération y compris les procédures de remboursement.

1.3 Dette publique dans le cadre budgétaire et de gestion de la trésorerie

La formulation du budget de l'Etat du Sénégal relève de la responsabilité du MEF, faisant intervenir la DPEE, l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD), la DB, la BCEAO, la DCEF, la DDI, les Directions de la Douane et des Impôts, et les services en charge des dépenses de la DGCPT. La formulation du budget se fait en utilisant des instruments divers tels que les comptes nationaux, le Tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE), le PTIP, la Balance des paiements et la situation monétaire tout en associant les ministères sectoriels ou dépensiers aux arbitrages effectués afin d'équilibrer cet outil de la politique gouvernementale.

-
- Le processus de formulation du budget est déclenché par l'élaboration d'un cadrage macroéconomique à moyen terme (horizon de 3 ans) par la DPEE. Ce cadrage met en cohérence les projections de la croissance issues des comptes du secteur réel fournis par l'ANSD, les projections de mobilisation de ressources propres fournis par la DPEE sur la base des comptes nationaux et le TOFE.
 - Le TOFE prévisionnel est élaboré sur la base des projections des revenus et dépenses faites par les secteurs productifs et les régies financières. L'élaboration du TOFE prévisionnel au Sénégal relève de la responsabilité de la DPEE. Le processus commence par une circulaire du MEF et l'organisation des réunions internes au MEF avec les structures telles que les régies financières en charge de la mobilisation des recettes (Impôts, Douanes) et celles en charge des dépenses (DGCPT et ses services en charge des dépenses, DCEF, DDI, etc.). Ces services procèdent aux projections mensuelles et annuelles des recettes et dépenses du Gouvernement - fonctionnement et investissement et identifient les besoins de financement. Une fois, ce projet élaboré et équilibré (identification des sources de financement pour le bouclage), il est soumis à l'approbation du MEF qui valide son contenu, lequel tient lieu d'objectifs quantitatifs en termes de résultats pour les structures précitées.
 - Le cadrage macroéconomique tient compte aussi de la programmation de décaissements de l'aide étrangère multilatérale et bilatérale attachée aux projets - fournis par la DCEF et la DDI à travers le PTIP et le plan de décaissement des emprunts en cours - la projection des nouveaux financements extérieurs faites par la DCEF uniquement, et le montant à mobiliser en terme de financement intérieur. Le financement intérieur est de fait la variable de bouclage identifiée par la DPEE. L'enveloppe globale des dépenses est établie par la DPEE et communiquée à la DB.
 - Une circulaire du MEF est envoyée à toutes les structures impliquées qui présente le calendrier, les modalités et la nature des informations indispensables à l'élaboration du budget. Puis, sur la base des éléments du cadrage, des budgets économiques sont préparés et des conférences budgétaires sont organisées par la DB et la DCEF avec les ministères sectoriels. Ces conférences budgétaires sont censées faire des arbitrages sur les montants des enveloppes sectorielles attribuées en termes d'investissement et de fonctionnement et sélectionner les projets susceptibles de bénéficier de ces concours de l'Etat.

- À l'issue des arbitrages, un projet de budget est élaboré et soumis à l'approbation du MEF et du Conseil des Ministres. Une fois les avis du Gouvernement intégrés, ce projet de Loi des Finances est transmis à l'Assemblée nationale accompagné d'un ensemble d'annexes dont celui relatif à la stratégie d'endettement annuel comme le prévoit les dispositions du Règlement N° 09/2007/CM/UEMOA du 04 juillet 2007 portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique dont le Sénégal est signataire. L'Assemblée nationale reçoit ce projet au plus tard en octobre pour examen et ce n'est qu'après le vote de cette institution, au plus tard la fin du mois d'octobre, que le projet tient lieu de Loi des Finances.

Par ailleurs, la gestion de la trésorerie se fait sur la base d'un plan de trésorerie élaboré par le service statistique du trésor sur la base du TOFE et du cadrage macroéconomique. Vu qu'il n'existe pas encore un comité de trésorerie, ce plan est mis en oeuvre et suivi par la DT notamment par le Trésorier Général. Les flux de trésorerie sont principalement gérés à travers le compte courant du Trésor à la BCEAO. La gestion de ces flux est d'une manière générale centralisée. Ce compte courant du Trésor à la BCEAO fait l'objet d'un suivi au jour le jour et d'une mensualisation,

sur la base d'un état de rapprochement. Ce compte est rémunéré trimestriellement au taux de la position de la BCEAO au compte d'opération.

Enfin, la pratique actuelle consiste seulement à réguler les dépenses. Il n'existe pas encore de:

- Mécanismes de prévision (outils de prévisions et structures de suivi);
- Cadre juridique approprié fixant les mandats, les responsabilités, les limites et les contrôles en matière de gestion de la trésorerie publique;
- Stratégie formelle de gestion de la trésorerie publique fournissant des indications claires sur les choix stratégiques en la matière (volant de trésorerie, choix des instruments, calendrier et régularité des interventions sur le marché, dispositions de gestion des risques, modalités de gestion des surplus de trésorerie, etc.).



ANALYSE MACROECONOMIQUE DE LA DETTE

II.1 Evolution récente de l'économie sénégalaise

Depuis 2006, les performances macroéconomiques du Sénégal sont devenues plus modestes qu'avant, reflétant en partie les effets des chocs pétrolier et alimentaire. Sur la période 2006-2008, la croissance annuelle moyenne du Produit Intérieur Brut (PIB) s'est établi à 3.5 pourcent, l'inflation est passée en moyenne sur la période à 4.5 pourcent, frôlant les 6 pourcent en 2007 et 2008, et les déficits budgétaire et extérieur se sont détériorés. La détérioration du cadre macroéconomique semble ne pas avoir remis en cause la viabilité de la dette publique : les dernières analyses de la viabilité de la dette publique réalisées par le Gouvernement et la Banque mondiale et le FMI, ont montré que le risque restait faible. Cependant, la mise en oeuvre correcte des politiques publiques (DSRP, SCA) a été fortement entamée. La réponse du Gouvernement aux chocs extérieurs a été essentiellement budgétaire, engendrant des perturbations dans l'exécution du budget et dans la gestion de la trésorerie.

La période 1994-2005 était marquée par une croissance soutenue du PIB de l'ordre de 5 pourcent et une maîtrise de l'inflation et des déficits public et extérieur. La croissance des prix à la consommation était restée sur toute la période inférieure à 3 pourcent et le déficit budgétaire tournait autour de 3 pourcent avec un solde budgétaire de base généralement positif marquant une couverture adéquate des dépenses courantes et investissements sur ressources internes par des ressources propres. Ainsi, sur cette période, les ressources extérieures mobilisées par le Sénégal étaient consacrées à la réalisation entièrement de projets d'investissement. En même temps, les indicateurs sociaux se sont aussi améliorés. Le nombre des personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté est passé de 67 pourcent en 1994 à 50.6 pourcent en 2005. Le taux de scolarisation au primaire ainsi que la couverture vaccinale chez les enfants de 0 à 11 mois ont connu des progressions significatives, favorisées par une croissance soutenue des ressources allouées aux secteurs de l'éducation et de la santé dont celles issues de l'initiative Pays Pauvres Très Endettés (PPTTE).

La situation économique et financière en 2009 est restée morose consécutivement à 2008, dans un contexte marqué par un environnement économique mondial défavorable. Les effets de la crise se ressentiraient à travers la contraction de l'investissement privé, la diminution des entrées touristiques mais également la baisse des envois de fonds des émigrés sénégalais. Par ailleurs, le recul de la demande mondiale a entraîné une détente sur les cours des produits alimentaires et énergétiques et par ricochet, un repli des prix intérieurs en 2009 à la suite de hausses remarquables en 2007 et 2008 (environ 6%). Malgré le règlement d'une bonne partie des créances du secteur privé vis-à-vis de l'Etat, l'activité économique tarderait à redémarrer. En effet, la croissance du PIB réel s'établirait à 1,5% en 2009, contre un peu plus de 2% en 2008, soutenue par les performances du secteur primaire à la faveur de l'agriculture et dans une moindre mesure par le secteur secondaire. Le secteur tertiaire, traditionnellement très dynamique subirait notamment les contrecoups de l'environnement international défavorable et l'effet de la baisse de la demande intérieure.

En 2010, les perspectives macroéconomiques tablent essentiellement sur la reprise de l'activité économique au plan mondial ainsi que sur la poursuite des mesures et des objectifs de croissance en rapport notamment avec les orientations du Document de

Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) de troisième génération portant sur la période 2010-2013 et le Programme Economique et Financier appuyé par l'Instrument de Soutien à la Politique Economique (ISPE) du Fonds Monétaire International (FMI). La croissance est projetée à 3,4% avec l'hypothèse du maintien d'un niveau relativement élevé du prix des produits pétroliers, d'une bonne tenue du secteur primaire à la faveur du bon comportement du sous secteur agricole, de la poursuite de la reprise amorcée dans le secondaire et d'un redressement du tertiaire après le léger fléchissement de 2009.

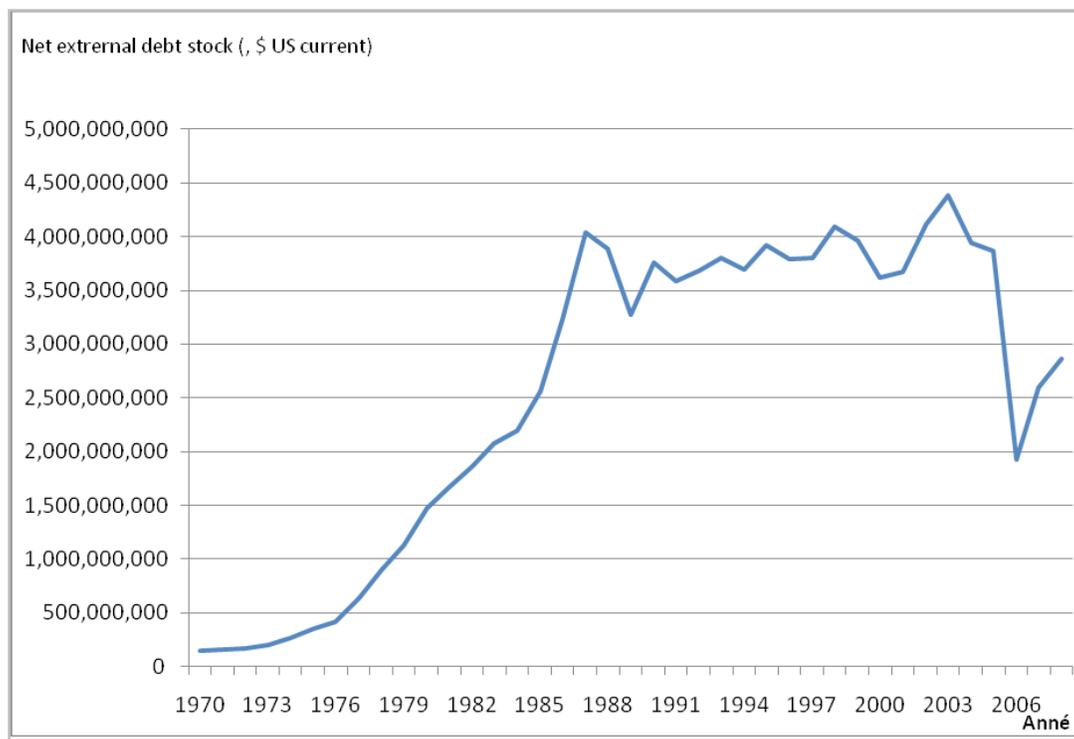
Sur le plan des finances publiques, l'exercice budgétaire au titre de l'année 2009 serait marqué par le net ralentissement du rythme de progression des recettes budgétaires et une maîtrise globale des dépenses publiques. En effet, les recettes budgétaires s'établiraient à 1121,7 milliards contre 1152,9 milliards en 2008, soit un repli de 2,7% lié aux recettes non-fiscales et dans une moindre mesure à celles fiscales. Quant aux dépenses totales et prêts nets, ils connaîtraient une hausse de 1,9%, en liaison avec la hausse des dépenses d'investissement et des charges courantes. Globalement, le déficit public est estimé à 294,4 milliards, soit 4,9% du PIB contre 4,6% en 2008. Le solde budgétaire de base (hors PPTTE et IADM) ressortirait en déficit de 2,9% du PIB contre 0,8% du PIB en 2008.

La gestion budgétaire en 2010, devrait bénéficier de la reprise escomptée au niveau de l'activité économique permettant un recouvrement satisfaisant des recettes budgétaires. Celles-ci sont attendues en hausse de 9,5%, tandis que les dépenses totales devraient augmenter de 3,8%. Au total, le solde global (base ordonnancement) devrait s'établir en déficit de 288,2 milliards (4,5% du PIB), soit une amélioration de 0,4 point de PIB par rapport à 2009. Quant au solde de base (hors PPTTE et IADM), il est projeté en déficit de 97,2 milliards, soit 1,5% du PIB. Concernant les échanges avec l'extérieur, ils seraient marqués en 2009 par un solde de la balance des paiements excédentaire de 96,3 milliards, après le déficit de 88,4 milliards enregistré en 2008. Cette situation s'expliquerait par la baisse du déficit de la balance courante reflétant une diminution des importations plus importante que celle des exportations, conjuguée à la bonne tenue du compte de capital et d'opérations financières. Le déficit du solde

de la balance courante s'établirait à 8,5% du PIB en 2009, contre 14,2% en 2008. Hors dons, il est estimé à 9,4% du PIB. En 2010, les échanges avec le reste du monde devraient être marqués par une amélioration du déficit courant par rapport à 2009 (8,3% du PIB contre 8,5% en 2009), conjuguée à une amélioration du solde du compte de capital et d'opérations financières. Globalement, la balance des paiements devrait se situer à l'équilibre. S'agissant de la situation monétaire, en 2009, elle serait caractérisée par une progression de 96,3 milliards des avoirs extérieurs nets, une augmentation de 3,3% du crédit intérieur du fait du repli de 2,7% des crédits à l'économie, les crédits nets à l'Etat étant en augmentation de 93,6 milliards des, et une expansion de la masse monétaire de 8,0%. Enfin, en 2010 il est attendu une stabilisation des avoirs extérieurs nets qui resteraient au même niveau qu'en 2009, une hausse de 16,8% du crédit intérieur et une progression de 12,6% de la masse monétaire.

II.2 Profil et évolution des indicateurs de la dette

II.2.a Profil de la dette extérieure



Graphique 2: Courbe d'évolution du stock de la dette extérieure du Sénégal (\$ US courants)

Durant les années 60 l'encours de la dette extérieure était relativement faible. L'encours est passé de 0,04 milliards de FCFA en 1960 à 12,3 de FCFA en 1970. Durant cette décennie le ratio dette/PIB a atteint un pic qui s'élève à 5,1% en 1970. Comme on peut le constater dans le graphique 1 à partir de la fin des années 60 l'encours de la dette a connu une croissance régulière en dépit de quelques fluctuations. Les inflexions de la courbe représentative de l'évolution de

la dette extérieure permettent de distinguer les quatre sous-périodes suivantes: 1970 – 1986 ; 1987 – 2003 ; 2003 – 2006 et 2006 à nos jours. La dette a fortement augmenté entre 1970 et 1986 avec un taux de croissance moyen annuel de près de 37%. En une quinzaine d'années la dette a été multipliée par 110,7. Les difficultés consécutives à cette explosion de la dette et l'élaboration de programmes avec le FMI et la Banque Mondiale ont ramené le taux

de croissance de la dette à des propositions plus raisonnables entre 1986 et 1988. Dans la deuxième sous période, nous constatons une stagnation de la dette extérieure car sa variation est constante. Dans la troisième période, nous assistons à une baisse considérable de l'encours de la dette.

A fin 2009, l'encours de la dette publique extérieure (y compris FMI) s'est établi à 1624,4 milliards de F CFA contre 1171,6 milliards en 2008 soit une hausse de 38,6 %. Cette tendance haussière, qui se poursuit depuis 2007 après les annulations obtenues dans le cadre de l'IADM en 2006, s'explique par le financement extérieur des importants programmes d'investissement de l'Etat, notamment sur les infrastructures, les tirages sur les ressources du FMI dans le cadre du programme de la Facilité contre les Chocs Exogènes (FCE) mais aussi par le financement contracté sur le marché de Londres en décembre 2009 pour un montant de 200 millions de dollars (environ 90 milliards de F CFA).

La dette multilatérale, qui s'est située à 973,8 milliards, représente 59,9% du stock de la

dette extérieure en 2009. Le groupe de la Banque Mondiale reste, à travers l'Association Internationale de Développement, le principal bailleur avec un montant de 480,9 milliards de FCFA soit 49,4% de la dette publique multilatérale.

La dette bilatérale est passée de 453,6 milliards à 559,5 milliards entre 2008 et 2009. Les bailleurs arabes tels que le Koweït et l'Arabie Saoudite représentent près de 45% alors que les pays de l'OCDE, avec en tête la France, en détiennent 34% en 2009 contre 28,9% en 2008. Par ailleurs, le Sénégal a mobilisé, en décembre 2009, un montant de 200 millions de dollars US, soit environ 90 milliards de F CFA lors de sa première émission d'emprunt obligataire sur le marché international en vue de boucler le financement de l'autoroute à péage Dakar-Diamniadio. L'émission était assortie d'une durée de 5 ans, d'un taux d'intérêt de 8,75% et d'un rendement de 9,125%. Le remboursement du principal est prévu in fine, en 2014. La dette commerciale, quant à elle, reste toujours très faible avec un stock de 1,0 milliard de F CFA.

Tableau 2: ENCOURS DE LA DETTE PUBLIQUE EXTERIEURE PAR CATEGORIES DE BAILLEURS AU COURS DES DERNIERES ANNEES

MONTANTS EN MILLIARDS DE FRANC CFA				
	2006	2007	2008	2009
CATEGORIES DE BAILLEURS	490.3	612.13	716.35	973.81
IDA/BIRD	294.4	358.21	417.84	480.89
BAD/FAD	47.92	66.718	89.06	101.32
FMI	10.8	10.8	28.8	163.20
OPEP/BADEA/BID	71.16	99.839	100.41	136.81
BEI/FED	7.53	11.37	11.05	10.42
AUTRES	58.47	65.197	69.19	81.17
CREDITS BILATERAUX	369.6	353.45	453.57	559.52
DONT PAYS DE L' OCD	84.47	60.222	131	190.53
PAYS ARABES	229.6	235.04	248.62	252.72
AUTRES	55.48	58.19	73.95	116.27
DETTE COMMERCIALE	4.5	2.889	1.69	1.02
EUROBOND				90.00
DETTE PUBLIQUE EXTERIEURE TOTALE	864.37	968.47	1171.61	1624.34

Source: DDP / DDI / MEF

Tableau 3: Structure de la dette extérieure (%)

	Dette multil.	Dette bilat.	Dette com.	Dette rééch.	Total
1960	15,4	17,9	66,7	0,0	100,0
1961	15,8	18,4	65,8	0,0	100,0
1962	16,2	18,9	64,9	0,0	100,0
1963	16,7	19,4	63,9	0,0	100,0
1964	17,6	20,6	61,8	0,0	100,0
1965	18,2	21,2	60,6	0,0	100,0
1966	18,8	21,9	59,4	0,0	100,0
1967	95,8	1,2	3,0	0,0	100,0
1968	65,8	33,4	0,8	0,0	100,0
1969	32,0	40,0	28,0	0,0	100,0
1970	25,3	32,5	42,2	0,0	100,0
1971	26,3	44,4	29,3	0,0	100,0
1972	27,0	54,6	18,4	0,0	100,0
1973	17,5	48,8	33,6	0,0	100,0
1974	19,1	31,9	48,9	0,0	100,0
1975	23,5	26,2	50,3	0,0	100,0
1976	22,3	22,6	55,1	0,0	100,0
1977	24,5	23,8	51,7	0,0	100,0
1978	27,8	24,7	47,6	0,0	100,0
1979	30,0	22,4	47,6	0,0	100,0
1980	40,3	24,8	34,8	0,2	100,0
1981	44,3	24,6	25,6	5,5	100,0
1982	44,8	25,7	17,8	11,7	100,0
1983	42,3	27,6	15,3	14,9	100,0
1984	42,1	31,0	11,2	15,8	100,0
1985	39,2	34,3	8,7	17,8	100,0
1986	40,3	34,0	8,6	17,1	100,0
1987	42,5	34,1	7,5	15,9	100,0
1988	47,0	32,6	6,4	14,0	100,0

	Dette multil.	Dette bilat.	Dette com.	Dette rééch.	Total
1989	57,3	24,9	6,1	11,7	100,0
1990	56,6	28,1	5,3	10,1	100,0
1991	61,3	28,3	2,9	7,6	100,0
1992	67,4	26,3	1,9	4,5	100,0
1993	70,9	25,6	0,8	2,7	100,0
1994	77,0	21,2	0,2	1,6	100,0
1995	75,6	21,4	0,1	2,9	100,0
1996	73,5	20,9	2,6	3,0	100,0
1997	74,3	19,8	2,8	3,1	100,0
1998	65,8	16,9	2,5	14,8	100,0
1999	67,4	15,8	2,8	14,0	100,0
2000	59,3	24,5	3,2	13,0	100,0
2001	42,5	34,1	7,5	15,9	100,0
2002	47,0	32,6	6,4	14,0	100,0
2003	57,3	24,9	6,1	11,7	100,0
2004	56,6	28,1	5,3	10,1	100,0
2005	61,3	28,3	2,9	7,6	100,0
2006	67,4	26,3	1,9	4,5	100,0
2007	70,9	25,6	0,8	2,7	100,0
2008	77,0	21,2	0,2	1,6	100,0
2009	75,0	22,6	0,4	2,0	100,0

Source: DDI

Le tableau 3 indiquent clairement que la dette multilatérale représente l'essentiel de l'endettement extérieur du Sénégal. La part relative de cette forme d'endettement a augmenté régulièrement depuis le début des années 70. En 1999 elle représente plus des deux tiers de la dette totale. Sur la période 1969 – 1999 la dette multilatérale représente en moyenne 45% de la dette totale. Le minimum s'établit à 17,5% et le maximum est de l'ordre de 77%. La valeur de l'écart – type indique une forte variabilité autour de la moyenne.

La dette bilatérale constitue la deuxième forme d'endettement la plus importante. Sur la période considérée elle représente en moyenne plus du quart du total de la dette extérieure. Elle atteint un maximum de 55% environ et un minimum de 16%.

Quant à la dette commerciale (qui comprend en particulier les crédits à l'exportation) sa part dans le total est relativement importante durant les années 70, c'est à dire la période où l'accès au crédit privé international était relativement aisé notamment avec le recyclage des pétrodollars. Elle représente en moyenne le cinquième de la dette totale et culmine à 55% environ de celle-ci en 1977.

II.2.b L'évolution des indicateurs de base

L'évolution de la dette extérieure est généralement appréciée à partir de la comparaison entre l'encours et le service de la dette avec certains indicateurs qui reflètent la solvabilité et la liquidité de l'économie considérée. Les indicateurs considérés ici sont les ratios suivants : encours dette/PIB, encours dette/exportations de biens et services, service dette/exportations et service dette/recettes fiscales.

Tableau 4: Evolution de quelques indicateurs de la dette extérieure (%)

Années	DET / GDP	DET / EXP	SDET / EXP	Serdet / RF
1960	0,03	0,09	nd	nd
1961	0,02	0,10	nd	nd
1962	0,02	0,09	nd	nd
1963	0,02	0,10	nd	nd
1964	0,02	0,09	nd	nd
1965	0,02	0,08	nd	nd
1966	0,02	0,07	nd	nd
1967	0,29	1,51	nd	nd
1968	1,01	4,54	nd	nd
1969	3,44	14,26	nd	nd
1970	5,09	19,28	nd	nd
1971	5,35	21,28	nd	nd
1972	5,13	17,22	nd	nd
1973	7,54	27,26	nd	nd
1974	11,05	26,61	nd	nd
1975	11,87	33,56	nd	nd
1976	16,74	47,48	nd	nd
1977	21,07	50,10	6,71	16,03
1978	27,66	94,19	20,07	29,89
1979	29,20	94,42	15,61	26,38
1980	39,19	145,73	24,31	31,18
1981	54,66	176,59	22,14	33,30
1982	58,22	176,56	21,08	36,03
1983	74,01	233,26	22,23	36,50
1984	81,28	222,37	21,69	41,18
1985	69,56	243,25	25,90	40,60
1986	64,82	253,69	28,79	40,83
1987	66,26	275,16	30,55	40,50

Années	DET / GDP	DET / EXP	SDET / EXP	Serdet / RF
1988	64,04	281,45	34,40	46,72
1989	53,82	201,80	32,08	49,94
1990	45,36	178,31	26,12	36,77
1991	47,12	184,06	24,20	31,61
1992	44,86	200,20	22,67	27,63
1993	49,49	223,07	27,09	36,13
1994	70,42	218,42	24,25	52,43
1995	66,54	206,98	21,02	41,23
1996	63,71	216,09	21,25	37,69
1997	64,80	221,88	20,89	36,01
1998	70,44	234,91	17,23	30,77
1999	71,29	239,17	16,82	28,94
2000	54,66	176,59	22,14	33,30
2001	58,22	176,56	21,08	36,03
2002	74,01	233,26	22,23	36,50
2003	81,28	222,37	21,69	41,18
2004	49,49	223,07	27,09	36,13
2005	70,42	218,42	24,25	52,43
2006	66,54	206,98	21,02	41,23
2007	81,28	222,37	21,69	41,18
2008	69,56	243,25	25,90	40,60
2009	66,26	275,16	30,55	40,50

Source: DDI, BCEAO, DPS
 DET : encours dette extérieure
 PIB : produit intérieur brut
 EXP : exportations de biens et services
 SDET : service dette extérieure
 RF : recettes fiscales

L'évolution de ces indicateurs est retracée dans le tableau 4. Le ratio dette/PIB a régulièrement augmenté sur la période 1960 – 1984. La baisse n'intervient qu' à partir de 1985 pour se poursuivre pendant la période du programme d'ajustement à moyen et long terme (1985 – 1992). Cet indicateur augmente de 20 points en 1994 avec la dévaluation du FCFA. Les effets conjugués des mesures d'accompagnement de la dévaluation qui ont pris la forme de remise de dette et de l'accélération de la croissance ont eu pour conséquence une baisse du ratio dette/PIB en 1995 et 1996. Cependant la croissance plus rapide de la dette par rapport à celle du PIB a engendré une nouvelle hausse du ratio dette/PIB qui s'élève à 71,3% en 1999. Le ratio dette/exportations a connu une forte croissance entre 1960 et 1988. Au cours de cette année elle connaît son niveau le plus élevé soit 281,4 %. A partir de 1992, en dépit de fluctuations, il suit une tendance à la hausse et s'établit à 239,2%.

II.3 Affectations sectorielles de la dette extérieure

Les affectations sectorielles de la dette publique extérieure sont présentées dans le tableau 3. La lecture de ce tableau fait ressortir deux constats : d'une part la fongibilité de la dette et la faiblesse de son impact sur l'appareil productif (IV.1.1), d'autre part la faiblesse du financement du capital humain et du soutien du secteur social.

II.3.a La fongibilité de la dette et la faiblesse de son impact sur l'appareil productif

Les différents prêts contractés par l'Etat sénégalais depuis 1960 ont fait l'objet d'une ventilation sectorielle présentée dans le tableau 13. Il ressort de ce tableau que la dette contractée au bénéfice du Trésor Public (soutien à la balance des paiements, aide budgétaire, prêts d'ajustement structurel) constitue le poste le plus important. Le cumul des tirages de cette forme de dette s'élève à près de 930 milliards de FCFA, soit environ un tiers du total. Dans la mesure où il ne s'agit pas de ressources destinées au financement de projets de développement classique, cette forme d'endettement a un caractère particulièrement fongible (financement du déficit budgétaire et du déficit de la balance des paiements). Cela illustre également le fait que l'Etat sénégalais s'est surtout endetté auprès des institutions de Bretton Woods sous la forme de prêts concessionnels destinés à soutenir les programmes de stabilisation et d'ajustement structurel mis en oeuvre depuis le début des années 80.

Tableau 5: Affectations sectorielles de la dette

Secteurs	Tirages (Millions FCFA)	Part relative (en %)
Trésor public	929229	32,32
Industrie	519743	18,08
Agriculture	433160	15,07
Transport	329721	11,47
Autres (divers)	108252	3,77
Education	88648	3,08
Syst. Bancaire & financier	84872	2,95
Communication	58035	2,02
Appui institutionnel	55230	1,92
Hydraulique	54094	1,88
Habitat – urbanisme	45700	1,59
Pêche	44737	1,56
Développement social	33825	1,18
Assainissement	32161	1,12
Santé	17578	0,61
Tourisme	10865	0,38
Forêt	10786	0,38
Elevage	10520	0,37
Collectivités locales	7593	0,26
Culture	170	0,01
TOTAL	2874919	100,00

Source: DDI / MEF

Les autres secteurs qui ont le plus bénéficié de la dette publique extérieure sont l'industrie (18,08%), l'agriculture (15,07%) et les transports (11,47%). Cependant ces différents secteurs d'activité qui sont confrontés à des contraintes persistantes n'ont pas pu porter une croissance forte comme en attestent les performances enregistrées. L'industrie a reçu près de 520 milliards. Ce financement n'a pas permis d'engendrer un dynamisme industriel car la part de l'industrie dans le PIB est relativement stable et s'établit en deçà de 16%. Elle est passée de 13,5% en 1979 à 15,5% en 1989 et 15,8% en l'an 2000. En ce qui concerne les industries manufacturières leur part dans le PIB est passée de 11,1% en 1979 à 13,3% en 1989 et 13,6% en l'an 2000. Le Sénégal est ainsi loin d'atteindre le seuil de 25% défini pour les pays dits émergents. En ce qui concerne l'agriculture sa tendance au déclin n'a pas été encore jugulée. Bien que ce secteur emploie près des deux tiers de la population active sa part dans le PIB est aujourd'hui inférieure à 10%. Elle est passée de 17,3% en 1979 à 10,1% en 1989 et 9,5% en l'an 2000. Le monde rural cumule plusieurs handicaps (analphabétisme, déficit d'infrastructures collectives, difficultés des conditions de vie) et la prévalence de la pauvreté y est beaucoup importante que dans le reste du pays. Le secteur des transports a connu une certaine amélioration avec la mise en oeuvre du programme d'ajustement structurel

des transports (PAST). La route constitue le principal mode de transport intérieur (90% des déplacements des personnes et 90% du transport de marchandises). Si des efforts considérables ont été réalisés pour réhabiliter le réseau routier la densité des infrastructures de transport varie fortement d'une région à une autre : elle est 55,45 km/100km² à Dakar contre 4,73km/100km² à Saint-Louis. En outre le réseau routier est insuffisamment connecté à celui des pays frontaliers, le réseau des pistes de production est peu développé et certaines régions périphériques (Nord, Sud et Est du pays) sont partiellement ou entièrement enclavées.

II.3.b La faiblesse du financement du capital humain et du soutien de développement social

La promotion du capital humain (éducation, santé) et du développement social constitue aujourd'hui une des principales priorités des pouvoirs publics et des partenaires au développement. Or l'examen des affectations de la dette montre clairement que la politique d'endettement extérieure ne s'est pas fixée comme priorité le soutien de ces secteurs. En effet l'éducation n'a pas reçu qu'un peu plus de 3% du total de la dette contractée, la santé 0,61% et le développement social 1,2%. En outre l'hydraulique et l'assainissement qui jouent un rôle fondamental dans l'amélioration des conditions de vie des pauvres ont reçu 1,88% et 1,12%

respectivement du total. L'éducation qui est privilégiée dans le budget de fonctionnement de l'Etat n'a pas le même statut en ce qui concerne l'affectation des ressources provenant de l'extérieur. Dans la mesure où ces dernières représentent le principal mode de financement de l'investissement on peut en déduire que l'intervention de l'Etat dans ce secteur revêt essentiellement la forme de dépenses de fonctionnement (recrutement du personnel enseignant, salaires et autres dépenses récurrentes). Cette impression est confirmée par la prise en charge de dépenses d'investissement (salles de classe) par des parents d'élèves et des organisations non gouvernementales. Avec l'Initiative PPTE qui a érigé en priorité la lutte contre la pauvreté et la promotion du secteur social on peut s'attendre à une inversion de la tendance observée dans le passé.



ANALYSE DES INDICATEURS DE PERFORMANCE DE LA DETTE

Il s'agit d'analyser un ensemble de quinze indicateurs définis par la Banque Mondiale et qui visent à couvrir la gamme complète des opérations de la gestion de la dette ainsi que l'environnement global dans lequel ces opérations sont effectuées. Le champ d'application de ces indicateurs concerne les activités de la gestion de la dette du gouvernement central et les fonctions qui y sont étroitement liées, telles que l'émission de garanties de prêts, les prêts, la prévision des flux de trésorerie et la gestion du solde de trésorerie.

Les indicateurs de performance prévoient un niveau minimum qui devrait être respecté dans toutes les circonstances. En conséquence, les indicateurs pour lesquels les exigences minima ne sont pas réunies, indiquent les domaines dans lesquels une réforme et/ou le renforcement de capacités seraient le plus bénéfiques. Chaque indicateur se décompose en une ou plusieurs dimensions liées. Chacune de ces dimensions est évaluée séparément. Chaque évaluation de dimension est par la suite intégrée dans la note cumulée pour l'indicateur considéré. Ainsi, pour un indicateur à deux ou plusieurs

dimensions, une note cumulée est déterminée par la moyenne des notes pour chacune de ses dimensions. Dans le cadre de cette méthodologie de notation, les critères d'évaluation pour chaque dimension sont explicitement énoncés, et, sur la base de ces critères, une note A, B, C ou D est affectée. Une note C indique que le minimum requis pour cette dimension a été atteint. Une exigence minimale est la condition nécessaire pour une performance efficace dans le cadre de la dimension qui est mesurée. Si les exigences minima énoncées dans la note C ne sont pas remplies, alors une note de D est attribuée. Un "N/R" (non noté ou non évalué) est attribué à une dimension qui ne s'applique pas à un pays donné. Par ailleurs, la note A reflète une bonne pratique de cette dimension particulière de l'indicateur. La note B est une note intermédiaire qui se situe entre les exigences minima et une bonne pratique.

III.1 Gouvernance et élaboration de stratégie

IPD - 1 Cadre juridique

Dimension	Score
1. Existence, portée et contenu du cadre juridique	C

Le cadre juridique actuel en matière d'endettement public présente des éléments allant dans le sens des meilleures pratiques, notamment au niveau des législations primaire et secondaire en matière d'endettement. La gestion de la dette au Sénégal est orientée par un cadre juridique qui précise l'autorité qui a la responsabilité d'engager financièrement l'Etat et les structures chargées de la mise en oeuvre de la politique d'endettement. Ainsi, dans la législation primaire d'endettement, la Constitution de 2000 prévoit que le Président de la République négocie les engagements internationaux et les ratifie ou les approuve éventuellement sur autorisation du Parlement (Article 95). Par ailleurs, les traités et accords qui engagent les finances de l'Etat ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi (Article 96) et qu'ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés. Aussi, les accords régulièrement ratifiés ont dès leur publication une autorité supérieure à celle des lois (prises à l'Assemblée nationale), sous réserve pour chaque traité et accord, de son application par l'autre partie (Article 97). Enfin, l'article 50 de la Constitution prévoit également que le Président de la

République peut déléguer par Décrets certains de ses pouvoirs aux membres du Gouvernement. Ainsi, dans le cadre de la législation secondaire d'endettement, le Président a confié une autorité partagée en matière de négociation et de signature ainsi que de gestion des accords de financement au Ministre de l'Economie et des Finances et au Ministre en charge de la Coopération Internationale (pour les accords avec les pays asiatiques, à l'exception du Japon), par voie des Décrets N° 2009-568 et 2005-567 du 15 juin 2009 (article 7).

Le MEF est chargé entre autres de:

- la préparation, la négociation et la signature des accords de prêts et de dons ainsi que des accords cadres de coopération avec les partenaires de développement traditionnels,
- la coordination de l'intervention des partenaires de développement,
- la préparation et la mise en oeuvre de la politique économique et financière.

Le Ministre de la Coopération a à sa charge

- le développement de la coopération économique et financière avec l'ensemble des partenaires du continent asiatique (sauf Japon, dont la charge relève du MEF) et avec les pays arabes, la Chine, la Corée et l'Inde ainsi qu'avec les banques et institutions financières arabes;
- la préparation, la négociation et la signature des accords de prêts et de dons dans son domaine de compétences susvisé. Par ailleurs, la délégation du Ministre de l'Economie et des Finances est mise en oeuvre par la DDI pour ce qui est de la dette extérieure et les garanties ainsi que par la TG pour la dette intérieure.

Cependant, la pratique en matière de négociation et de signature des accords d'endettement signale le manque d'une autorité unique en la matière. Jusqu'en juin 2009, seul le Ministre de l'Economie et des Finances était habilité à engager financièrement l'Etat, encadré dans les procédures budgétaires courantes (voir section I.3 ci-haut). Depuis lors, cette situation a changé avec les attributions en matière de gestion de dette octroyées au Ministère de la coopération. Ceci n'est pas en accord avec le Règlement N° 09/2007/CM/UEMOA du 04 juillet 2007, dont le Sénégal est signataire,

portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique et qui précise en ses articles 11 et 12 la désignation d'une autorité unique en matière de négociation et de signature des emprunts publics.

En ce qui concerne les garanties publiques, le Règlement UEMOA prévoit déjà des dispositions en la matière. Toutefois dans la pratique, le Sénégal ne s'est pas encore conformé à ce texte même si les avals ont été suspendus depuis 1997. La mission n'a pas eu connaissance de textes qui règlementent les garanties même si dans la loi des finances 2009, à l'article 14 il est mentionné une suspension du compte de garanties. Par ailleurs, l'équipe d'évaluation a noté qu'une garantie sur une dette intérieure a été octroyée en 2005 au port autonome de Dakar, mais dans un cadre strictement privé (et non par l'Etat Sénégalais) puisqu'elle a été offerte par un pool bancaire de la sous-région ouest africaine (BOAD, CBAO, FAGACE, BRIC, FRDC, FSA) (voir IPD – 2).

Au regard des critères de cet indicateur, le Sénégal a atteint le minimum sur le plan des meilleures pratiques et la note C lui est donc attribuée. Cependant, les dispositions juridiques ne prévoient pas les buts pour lesquels il est permis d'emprunter, n'imposent pas l'établissement de rapports annuels sur l'évaluation des résultats par rapports aux

objectifs fixés et aux orientations définies préalablement dans une stratégie formalisée et ne rend pas obligatoire la réalisation d'un audit externe des opérations de gestions de la dette. Toutefois, le pays peut améliorer sensiblement et très rapidement cette note s'il traduit dans son ordonnancement juridique national les orientations du Règlement N° 09/2007/CM/UEMOA du 04 juillet 2007 portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la

dette publique qui prévoit déjà les aspects manquants du cadre juridique actuel susmentionnés ci-dessus, dont entre autres:

- la désignation d'une autorité unique en matière de négociation et de signature des emprunts et des garanties (articles 11-12);
- l'exigence d'un audit externe (articles 15 et 16).

IPD – 2 Structure de gestion

Dimension	Note
1. La structure de gestion des emprunts du gouvernement central et les transactions relatives à la dette.	C
2. La structure de gestion pour la préparation et la délivrance des garanties de prêt du gouvernement central.	N / N
Note générale	C

Au Sénégal la gestion de la dette publique intérieure est confiée à la DGCPT et celle de la dette publique extérieure à la DDI, en coordination avec d'autres entités comme la DCEF et la BCEAO dans le processus d'emprunts publics à travers le CNDP (voir section 1.2 ci-dessus). Dans la pratique, les échanges d'information ne se font pas de façon systématique et ce n'est que récemment que le CNDP est devenu opérationnel. Au regard du premier critère de cet indicateur, le Sénégal reçoit la note C puisque ces échanges d'information sont effectués via le

CNDP. Toutefois, le pays peut améliorer ce score si les opérations de gestion de la dette sont guidées par une stratégie formelle et menées par une entité principale de gestion de la dette qui aura la charge de la mise en oeuvre de la stratégie de gestion de la dette (voir IPD – 1).

Pour ce qui est des structures de gestion des garanties publiques, la DDI est responsable de l'évaluation des conditions de leur octroi (section 1.2). Cependant, compte tenu du fait que les autorités ont suspendu l'émission

de titres garantis par l'État, il n'y pas lieu d'évaluer le deuxième sous-indicateur de performance. Cette note devrait être revue

dans les cas où les autorités seraient à même de mener des opérations d'emprunts avec garantie du gouvernement central.

IPD - 3 Stratégie de gestion de la dette

Dimension	Score
1. Qualité du document de stratégie de gestion de la dette	D
2. Processus de prise de décision, mise à jour, et publication de la stratégie de gestion de la dette	D
Note générale	D

Le CNDP a produit la première stratégie de gestion de la dette, incluant l'évolution récente de la dette publique; la stratégie d'endettement public pour l'année 2010; et les perspectives de viabilité de la dette (la mission a pu considérer le document provisoire seulement). Les efforts entamés pour la formulation de la stratégie sont notables: la stratégie est basée sur une AVD établie en juin 2009, et suit une méthodologie standard. Cet effort est un signal clé de la volonté gouvernementale de s'équiper d'un outil moderne de gestion de la dette face aux défis dans l'immédiat. En effet, la stratégie se place dans un contexte difficile pour les finances publiques: les besoins de financement de l'État s'accroissent alors que les ressources propres ralentissent (Loi des Finances Rectificative 2009), le portefeuille de la dette extérieure est peu diversifié et avec une faible marge de manoeuvre pour choisir les instruments et les conditions de ses emprunts extérieurs suite aux accords PPTE (voir IPD - 9),

et la dette intérieure s'accumule. Cependant, la stratégie ne satisfait pas encore les critères minimaux notamment dû au fait qu'elle reste incomplète sur plusieurs dossiers clés. Ainsi, tout en étant placée dans le contexte de la politique des finances publiques et du cadre budgétaire de l'État:

- la stratégie n'inclue pas la dette des entités parapubliques et la dette garantie par l'État le cas échéant, ni les dettes des collectivités locales, bien qu'elle recouvre l'ensemble de la dette extérieure et intérieure, existante et prévue²;
- les objectifs de la stratégie, à savoir, combler les besoins de financement pour 2010 et respecter les termes concessionnels des emprunts, ne sont

2 Ces exclusions peuvent être attribuées au fait que ces dettes ne sont pas comptabilisées dans un cadre unifié, et ne font pas partie des attributions des fonctions de la DDI et du Trésor, les deux entités principales de gestion de la dette.

pas affichés dans une perspective de moyen et long terme;

- les projections des variables macroéconomiques et des finances publiques, formulées dans l'AVD, bien que couvrant le long terme, ne sont pas accompagnées des intervalles de variations pour les principaux indicateurs;
- le traitement des risques du marché est limité, ce qui empêche d'évaluer la capacité du pays à gérer les risques et/ou son niveau de tolérance préféré à l'égard du risque. Ainsi, la stratégie annonce les taux d'intérêts moyens simples pour les emprunts extérieurs (0.9 %) et intérieur (6.5%), dépourvus d'une analyse des facteurs et des hypothèses en termes de gestion des risques de ces taux, bien que d'autres termes des emprunts soient affichés (maturités, périodes de grâce, et commissions et charges);
- le document de stratégie ne contient pas des directives et orientations pour le refinancement et les risques du taux de change. En outre, un pourcentage de 52.4% est prévu comme élément don

dans les emprunts extérieurs pour 2010, largement au delà du minimum de 35% en concurrence des engagements de l'État. Par rapport au développement du marché de financement intérieur, l'orientation implicite affichée est de maintenir le status-quo du fonctionnement du marché des titres et obligations du Trésor intérieurs, et donc il n'est pas prévu de développer d'avantage le marché domestique des capitaux.

Finalement, par rapport au processus, bien qu'il n'y ait pas encore un processus formel de formulation ni de diffusion de la stratégie d'endettement public, le CNDP a fait intervenir toutes ses instances institutionnelles dans la formulation de la première stratégie, pratique qu'il serait souhaitable de maintenir et renforcer. En ce qui concerne sa publication, la stratégie n'a pas encore fait l'objet de validation par le Ministre des Finances, et elle n'a pas été publiée ni annexée à la Loi des Finances 2010, approuvée par l'Assemblée nationale en octobre 2009.

IPD - 4 Evaluation des opérations de gestion de la dette

Dimension	Score
1. Degré de divulgation de l'information — dans un rapport annuel ou son équivalent— des activités de gestion de la dette, la dette du Gouvernement central, l'évaluation des résultats par rapport aux objectifs déclarés, et la conformité avec la stratégie de gestion de la dette du Gouvernement.	D

En matière d'évaluation des opérations de gestion de la dette, le pays ne dispose pas encore d'un document qui évalue les coûts et les risques en matière de gestion de la dette et qui soit adopté par les autorités et mis en oeuvre de façon efficace. En effet, actuellement, les informations produites par la DDI se limitent à des situations de la dette extérieure qui comportent quelques statistiques sur la situation des mobilisations des ressources intérieures et extérieures, à l'endroit des structures internes qui en ont besoin telles la DB, la DPEE, la BCEAO, etc. Il n'y a pas de rapports sur la situation de la dette publique (à l'exception des rapports d'analyse de viabilité de la dette produit par le CNDP) qui sont rédigés par la DDI et envoyés au DGF, au Ministre ou publiés à l'intention du public.

La DDI n'a pas une obligation particulière de la législation en matière de production et de transmission des rapports et elle le fait selon son propre gré ou en fonction de la demande émanant d'utilisateurs finaux comme la BCEAO. Par ailleurs, la législation ne prévoit pas de mécanismes de transmission de rapports d'activité à l'endroit du Conseil des Ministres ou du MEF. Toutefois, sur instruction des autorités hiérarchiques directes telles la DGF ou le MEF, un rapport peut être produit à tout moment par la DDI sur les sujets d'intérêts en matière de dette. Finalement, il n'existe pas de rapports d'évaluation annuelle des opérations ou activités de gestion de la dette par rapport à une stratégie retenue à l'avance qui soit envoyée au Conseil des Ministres ou au Ministre en charge des finances. A cet effet, le Sénégal n'a pas atteint le minimum en matière de bonnes pratiques.

IPD - 5 Audit

Dimension	Score
1. Fréquence de l'audit interne et externe des activités de gestion de la dette du Gouvernement central, des politiques, et des opérations, ainsi que la publication des rapports d'audit externe.	D
2. Niveau d'engagement pour prendre en compte les résultats des audits internes et externes.	N / N
Note générale	D

FDu point de vue règlementaire, plusieurs textes et structures organisent l'audit tant interne qu'externe des services publics en général au Sénégal. Ainsi, au niveau externe,

la Constitution du 22 janvier 2001 et la loi organique N° 99-70 du 17 février 1999 confèrent à la Cour des comptes les pouvoirs de contrôle de l'exécution des lois de finances

par le jugement des comptes des comptables publics, l'assistance au Président de la République et au Parlement en la matière et la prise éventuelle de sanctions ainsi que le contrôle du secteur parapublic. Elle est autonome dans ces décisions. Toutefois, la Cour des comptes n'a pas encore mené à ce jour une mission spécifique sur la problématique de la dette publique.

Comme au niveau externe, les structures d'audit interne n'ont pas encore effectué à ce jour une mission de contrôle relative à la dette publique. L'Inspection Générale d'Etat (IGE), qui est une institution de contrôle des services publics, a pour mission d'inspecter et de contrôler le fonctionnement et la gestion des services et organismes publics. Ses rapports ne sont adressés qu'au Président de la République. L'Inspection Générale des Finances (IGF), rattachée au Cabinet du Ministre de l'Economie et des Finances, est

chargée entre autres de contrôler et d'auditer les structures du MEF, d'assister les structures susvisées et d'évaluer leur performances, et enfin d'effectuer sur instruction du Ministre toutes les opérations d'inspections jugées nécessaires. Ses rapports sont uniquement adressés au MEF. Ces structures d'audit interne sont caractérisées par des faibles capacités notamment des qualifications non conformes à celles requises pour mener à bien leurs missions dans les domaines de l'audit comptable, financier et de performances. Au regard de ces faits, le Sénégal n'a pas atteint le minimum en matière d'audit des performances dans le premier critère et la note D lui est donc attribuée. Quant au second critère, étant donné qu'il n'y a pas eu de rapports d'audit, il ne peut être noté. Finalement le Sénégal n'a pas atteint le minimum pour cet indicateur et la note D lui est donc attribuée.

III.2 Coordination avec les politiques macroéconomiques

IPD - 6 Coordination avec les politiques budgétaires

Dimension	Score
1. Coordination avec les politiques budgétaires par la fourniture de prévisions actualisées et pertinentes sur la dette totale et le service de la dette pour différents scénarios.	D
2. Disponibilité des principales variables budgétaires et/ou d'une analyse de la viabilité de la dette, et fréquence avec laquelle l'analyse de viabilité de la dette est réalisée.	B
Note générale	C

La coordination entre la gestion de la dette avec les politiques budgétaires a lieu principalement dans l'élaboration du cadrage macroéconomique et le TOFE, lors de la formulation de la Loi des finances (section 1.3 ci-haut). Cette coordination est complexe, et souvent aboutit à des situations où il y a des écarts importants entre montants d'endettement prévus dans le cadrage macroéconomique et ceux arrêtés par le Cabinet dans le projet de Loi des Finances, comme souligné ci-dessus. Quatre institutions préparent des projections de financement pour le cadrage macroéconomique:

- la DPEE, par le biais du PTIP, fournit des projections de financement extérieur et intérieur pour les projets d'investissements retenus et prévus;
- la DCEF fournit des projections pour le financement extérieur, sur la base des données gérée par la DDI concernant les conventions signées ainsi que les plans de tirage, en relation aux projets d'investissement financés par la coopération internationale;
- la DDI produit des projections de financement extérieur et le service prévisionnel de la dette extérieure, basé sur les termes des emprunts, les registres de décaissements des prêts conventionnés, et l'état d'avancement dans l'exécution des projets d'investissement publics tel que suivi par

son service des investissements. La DDI fournit aussi les projections en recettes résultant des recouvrements sur les prêts rétrocédés auprès des entreprises publiques et parapubliques (dont le Trésor évalue leur solvabilité);

- le Trésor fournit des projections sur la dette intérieure, tenant compte des échéances des bons et obligations engagées dans le passé, et les projections d'émissions pour l'année budgétaire. La DPEE, avec la commission du cadrage macroéconomique, mène la réconciliation de ces informations, et lève sa proposition de cadrage globale au Cabinet. Les résultats de la coordination avec les politiques budgétaires montrent que le sous-indicateur IPD6.1 ne satisfait pas les critères minimaux.

Ainsi, alors que les montants de la dette totale et le service de la dette sont projetés dans ce cadrage macroéconomique qui sert à l'élaboration de la Loi des Finances, – ce qui satisfait bien les conditions minimales pour le sous indicateur IPD6.1 - ces montants différent souvent par rapport à ceux retenus dans le projet de Loi des Finances arrêté par le cabinet. Lorsque le Cabinet tranche sur le projet de Loi des Finances, ce projet inclut les montants d'endettement prévus pour l'année budgétaire en question, qui peuvent avoir des écarts importants par rapport aux montants arrêtés dans le cadrage macroéconomique

sous-jacent. Ces écarts reflètent l'existence d'informations sur les financements extérieurs et/ou intérieurs, y compris des appuis budgétaires non-conventionnés, qui passent par des canaux autres que les services en charge de fournir ces informations pour la formulation du cadrage macroéconomique. Au fait, par leur statut non-conventionné, ces appuis budgétaires ne rentrent pas dans le circuit officiel de l'information sur le financement par emprunt, et par conséquent ces informations ne sont pas systématiquement transmises de retour aux services de la gestion de la dette. En plus, les montants d'endettement sont souvent revus à mi-parcours de l'exécution budgétaire par le Cabinet, lorsqu'une Loi des Finances Rectificative est formulée³.

Les défaillances en termes de transmission complète des informations sur la dette, ainsi que les révisions substantielles à mi-parcours des montants d'endettement soulignent le fait que la coordination entre le cadrage macroéconomique et les choix budgétaires, en ce qui concerne la dette, n'est pas effective. Par contre, les critères pour le sous-indicateur IPD6.2 sont satisfaits au delà du minimum. Le Sénégal prépare des AVD depuis 2004, bien que l'espace disponible pour des améliorations soit important, notamment en termes d'analyse des risques.

Actuellement, le CNDP produit des AVD suivant la formulation et approbation du cadrage macroéconomique, et met à jour cette AVD chaque fois que ce cadrage est révisé. Les prévisions concernant les variables clés pour la politique budgétaire (le secteur réel, finances publiques, balances des paiements et monétaire) sont produites dans le cadrage macroéconomique et sont actualisées au moins une fois sur l'année. Ces prévisions contiennent en général trois scénarios: un scénario de base, un scénario pessimiste, et un scénario optimiste. Cependant, présentement ces AVD sont produites principalement pour se conformer aux dispositions contemplées dans les accords tels que le PPTTE et ceux de l'UEMOA, et ne remplissent pas encore des fonctions d'influence sur la politique d'endettement du pays. Ces AVD manquent encore des éléments clés analytiques, et qui pourraient avoir des effets certains sur les politiques d'endettement. En particulier, les analyses dans les AVD manquent encore de tests de sensibilité et sensibilité, et des analyses de composition de portefeuille et des évaluations des risques par rapport aux paramètres des prix (taux d'intérêts, taux de change, courbe de rendements) et des caractéristiques des emprunts (période de grâce, structures des taux d'intérêts appliqués aux emprunts individuels, et structures alternatives).

³ La formulation des Lois des Finances Rectificatives est maintenant devenue une pratique courante au Sénégal.

IPD - 7 Coordination avec les politiques monétaires

Dimension	Score
1. Coordination avec la mise en oeuvre des politiques monétaires par le partage d'information sur les transactions de la dette et les flux de trésorerie actuels et futurs du Gouvernement	B
2. Hauteur du plafond pour l'accès direct aux concours de la Banque centrale.	A
Note générale	B +

La BCEAO a une fonction d'encadrement et de conseiller financier de l'État, y compris en matière de dette intérieure, et c'est à ce titre qu'elle participe dans la chaîne de gestion de la dette extérieure et intérieure. En ce qui concerne la dette intérieure, la BCEAO est en charge de l'émission des titres et obligations du Trésor sur la base du cadre indicatif des besoins de financement qui est arrêté dans la Loi des Finances. Les émissions suivent un calendrier annuel et ont lieu dans le marché intérieur et celui de l'UEMOA, en suivant une procédure formelle assurant la coordination permanente entre la BCEAO et le Trésor. En 2008, le marché des titres de créances négociables a été marqué en 2008 par l'organisation, par la BCEAO, d'une adjudication conjointe de bons et obligations du Trésor en compte courant, émis par le Trésor public sénégalais sur le marché monétaire de l'UEMOA, pour un montant global de 65,4 milliards (1 bon du Trésor : 40,4 milliards ; 2 obligations du Trésor : 25,0 milliards). Ces titres émis en juin 2008

pour des durées respectives de 2 ans et 10 ans ont été adjugés, pour les bons du Trésor, à un taux d'intérêt marginal fixé à 7% et un taux moyen pondéré de 6,52%, et, pour les obligations, à un prix marginal de 9.500 FCFA et un prix moyen pondéré à 9.706 FCFA. Par ailleurs, le Trésor a procédé en décembre 2008, via la BCEAO, à l'émission de bons du Trésor pour un montant de 22,8 milliards. Ces bons, adjugés à des taux compris entre 6,1% et 7,0%, ont été émis pour une durée de 6 mois.

La séparation des fonctions et rôles dans la politique monétaire et budgétaire est effectivement claire, et elle est affichée dans la loi organique de la BCEAO. Cette séparation est annoncée dans la publication des notes d'émission, lorsque la BCEAO indique systématiquement aux autorités nationales et au marché que les opérations d'émission des bons de trésor et/ou obligations sont menées pour le compte du Trésor, dans le cadre du financement des besoins de l'État,

et n'ont pas un lien avec la gestion de la politique monétaire gérée exclusivement par la BCEAO. Cette dernière obéit d'avantage aux directives de la politique monétaire régionale, dans le cadre de l'Union.

Au Sénégal le financement direct de la Banque Centrale au gouvernement est

suspendu, car par les accords de l'UEMOA, il n'est pas permis à la Banque Centrale d'apporter un concours aux besoins de financement de l'Etat (voir IPD – 8). Depuis 2001 le découvert statutaire est interdit pour les pays de l'UEMOA, ce qui a été décidé pour inciter les pays à développer leurs marchés des capitaux domestiques.

III.3 Emprunts et activités de financement connexes

IPD - 8 Emprunt intérieur

Dimension	Score
1. Mesure dans laquelle les mécanismes du marché sont utilisés pour émettre des titres de la dette, publication d'un plan de financement pour les bons et les obligations du Trésor et préparation d'un plan annuel pour l'intégralité des emprunts en monnaie nationale sur le marché intérieur, ventilé entre le marché institutionnel et le marché des particuliers	B
2. Disponibilité et qualité des procédures écrites pour les emprunts en monnaie nationale sur le marché intérieur.	B
Note générale	B

Le portefeuille de la dette intérieure du Sénégal est pour l'instant composé:

- des dettes sociales et arriérés intérieurs consolidés en accord avec les créanciers concernés (avances statutaires de la Banque Centrale) et remboursés sur la base d'un échéancier suivi par la DGCPT;
- des dettes issues du recours au marché intérieur, composées des Bons du Trésor et les emprunts obligataires. L'Etat n'a

plus accès aux avances directes de la Banque Centrale et assure la couverture de ses besoins de financement à court et moyen terme par des émissions d'instruments de dette;

Le Sénégal a procédé à plusieurs reprises depuis 2001 à des émissions de bons et obligations du Trésor et à des emprunts obligataires pour les besoins de gestion de sa trésorerie ainsi qu'au financement de son développement. Ces émissions sont régies par

le Règlement N° 06/2001/CM/UEMOA du 06 juillet 2001. La procédure d'émission des bons et obligations du trésor par adjudication se fait sur la base d'un plan d'émission des titres publics qui précise les montants prévus et ce montant est en général collecté à 100% grâce à l'appui de la BCEAO qui surveille la liquidité du marché sous-régional⁴.

Toutefois, il faut noter que la mise en oeuvre du plan d'émissions des titres du Trésor a souvent été rendue difficile au cours des dernières années. En partie, les difficultés étaient dues à des contraintes institutionnelles qui ont occasionné des retards importants (avis et conseils de la BCEAO sur la programmation des émissions de titres publics au sein du marché financier régional en fonction de la liquidité du marché et non pas en fonction des besoins de trésorerie des Etats membres). D'autres difficultés étaient liées au caractère encore embryonnaire du marché financier régional, marqué par l'absence de spécialistes en valeurs du Trésor, quasi-inexistence d'un marché secondaire des titres publics, faiblesse de l'infrastructure du marché, et l'étranglement de la base d'investisseurs.

L'information des investisseurs avant chaque émission des bons et obligations du trésor est effectuée par le biais d'avis ou de notes

d'information largement diffusés par la BCEAO sur supports imprimés, fax, journaux ou sur le site web de la BCEAO au moins sept jours (durée contractuelle d'après l'article 4 du Règlement sur les bons et obligations du trésor) avant le dépouillement des offres. Ces avis et notes pour les bons et obligations du trésor précisent les caractéristiques de l'opération (date de chaque adjudication, montant, la date et l'heure limite des soumissions, les échéances, la date règlement). Pour les obligations par syndication, les caractéristiques sont également précisées (buts, fiches techniques, les taux d'intérêts, le prix de l'obligation, les structures intervenantes dans l'opération, les garanties en terme de remboursement comme les conditions d'approvisionnement du compte de provision du trésor à la BCEAO pour le remboursement des titres, etc.). Les résultats des émissions sont publiés dans les journaux. Les procédures de remboursement sont également précisées. En effet, à l'échéance, le compte de provision du trésor à la BCEAO est automatiquement débité au profit des banques souscripteurs ou des SGI.

A l'analyse, on constate que depuis la suspension des avances statutaires de la BCEAO, les mécanismes du marché sont systématiquement utilisés pour émettre des titres de la dette comme les bons et obligations par adjudication et par syndication. Par ailleurs, ce recours se fait sur la base

4 À noter que les détails concernant les émissions ont été tenus compte pour la notation du premier sous-indicateur.

d'un plan trimestriel d'émission des titres présentant les montants et les instruments pour lever en général 100% du montant prévu. Ainsi, la dimension 1 de l'indicateur reçoit la note B. Quant à la disponibilité et la qualité des notes d'information, l'évaluation a noté qu'elles sont disponibles sur demande

ou se trouvent dans les journaux et parfois sur le site web de la BCEAO (pour les bons et obligations du trésor), ce qui conduit à attribuer la note B au Sénégal pour le second critère. Finalement, le Sénégal reçoit la note B pour cet indicateur qui montre qu'il a atteint les meilleures pratiques dans ce domaine.

IPD - 9 Emprunt extérieur

Dimension	Score
1. Niveau d'évaluation des modalités et conditions d'emprunt les plus avantageuses / rentables (le prêteur ou la source des fonds, les devises, le taux d'intérêt et l'échéance)	D
2. Disponibilité et qualité des procédures documentées des emprunts extérieurs	D
3. Disponibilité et niveau d'implication des conseillers juridiques avant la signature du contrat de prêt	A
Note générale	C

Dans l'emprunt extérieur, le Sénégal est limité au recours aux prêts concessionnels – seuil de 35% selon le FMI – et donc n'a pas encore d'accès au marché des capitaux internationaux. Par conséquent, les choix de créanciers et de conditions d'emprunt sont limités et peu négociables. De ce fait, les structures intervenant dans la chaîne d'endettement extérieur, notamment la DDI et la DCEF ne font pas d'analyses approfondies pour identifier le créancier qui peut offrir les conditions les plus favorables et les plus efficaces au plan des coûts. Les bailleurs de fonds en général interviennent dans des secteurs bien déterminés, ce qui fait que les

projets inscrits dans le PTIP sont souvent déjà associés à un bailleur de fonds spécifique⁵. Si ce n'est pas le cas, la DCEF a recours à un guide sur les sources de financement qui présente tous les bailleurs de fonds intervenant au Sénégal, leurs domaines et modes d'intervention et leurs conditions de financement. En général, ces bailleurs de fonds offrent des prêts à des conditions standards et bien connues.

5 Par exemple, le gouvernement suédois a l'habitude de financer les projets relatifs à l'environnement. Par la suite, tout financement pour les projets relevant de ce secteur est en général requis auprès du gouvernement suédois, limitant ainsi le choix pour le Sénégal de comparer les conditions offertes par différents créanciers et d'en identifier les meilleures.

Par conséquent, la requête de financement ainsi que l'analyse des projets d'accords de prêts sont effectuées de manière peu active. Lors des réunions préparatoires qui précèdent les négociations, la seule analyse qui se fait est de calculer l'élément concessionnel des prêts. Dans le cas où des négociations formelles ont lieu, les conditions des prêts restent généralement les mêmes que dans les projets d'accords, sauf si le coût n'est pas assez concessionnel. Néanmoins, une analyse des coûts et des risques des emprunts est utile pour guider les quelques choix qui sont disponibles ainsi que la politique budgétaire. Cette analyse sera d'autant plus importante quand le Sénégal aura accès à des sources de financement non-concessionnel et aux marchés de capitaux internationaux.

Bien que la procédure pour l'emprunt extérieur soit bien établie, celle-ci n'est pas tout à fait suivie et n'est pas encore écrite entièrement. La DCEF dispose d'un projet de manuel de procédures qui couvre l'élaboration du PTIP et la recherche de financement des projets et programmes d'investissements. Celui-ci ne décrit pas la procédure de négociations ou les réunions préparatoires qui les précèdent. La DDI dispose aussi d'un avant-projet de manuel de procédures qui a été rédigé en 2003 et qui n'a pas encore été adopté. Il existe une circulaire portant sur les activités de planification et d'évaluation des investissements publics émise par la

Primature qui décrit la procédure d'évaluation des projets par la DGP, mais l'évaluation n'est pas toujours effectuée. Il existe aussi une circulaire de la DGP qui s'engage à évaluer tout projet/programme d'un montant minimum de CFAF 250 million. Par ailleurs, la procédure ne prévoit pas la préparation d'une fiche récapitulative par la DCEF ou la DDI de toutes les conditions financières des prêts une fois les accords signés. Une telle fiche serait utile pour faciliter l'enregistrement des données des prêts et réduire le risque d'erreur dans l'entrée des données. On note aussi que bien que le CNDP devrait émettre un avis motivé sur tout emprunt, ceci ne se fait pas encore en pratique.

La mission n'a pas pu rencontrer le MCIATTAI et donc n'a pas eu de détails sur la procédure qui devrait être suivie par ce nouveau ministère pour l'emprunt extérieur dans le cas de certains bailleurs de fonds. Comme souligné dans l'IPD- 1 sur le cadre juridique, le décret relatif aux attributions du Ministre précise que ce dernier se charge de négocier et de signer les accords de prêts et de dons relatifs à certains bailleurs de fonds. Cependant, jusqu'à présent, la coordination qui devrait avoir lieu entre le MEF et le MCIATTAI pour l'inscription des projets dans le PTIP, l'analyse et la conservation des accords de prêts, l'enregistrement des données sur la dette et le règlement du service de la dette n'est pas bien établie. Ces questions devraient être

examinées de manière systématique, dans le cadre du CNDP qui devrait en principe émettre un avis sur tout emprunt.

La procédure d'endettement extérieur prend en compte la nécessité d'obtenir des conseils juridiques sur tout projet d'accord de prêt. La DDI et même parfois l'AJE se prononcent

sur les questions juridiques relevant des projets d'accords de prêts lors des réunions préparatoires avant même les négociations. Puisque la DDI participe aussi aux négociations on peut dire que des conseillers juridiques participent au processus depuis le début des négociations des accords.

IPD - 10 Garanties de prêt, rétrocession et transactions relatives à la dette

Dimension	Score
1. Disponibilité et qualité des politiques et procédures documentées pour approbation et émission des garanties de prêts de l'administration centrale	D
2. Disponibilité et qualité des politiques et procédures documentées pour la rétrocession de fonds empruntés	D
3. Disponibilité d'un système de gestion de la dette avec les fonctionnalités pour traiter des produits dérivés, ainsi que la disponibilité et la qualité de procédures documentées pour l'utilisation de produits dérivés	N / N
Note générale	D

La gestion des garanties et de la rétrocession de la dette extérieure relève du bureau Rétrocession, avals et garanties de la division de la dette à la DDI qui collabore avec un conseiller juridique de la DDI, notamment pour la préparation des accords. Ce bureau ne dispose pas de politiques et procédures documentées pour l'approbation et l'émission des garanties et pour la rétrocession des fonds. Le suivi des garanties ne se fait pas de manière continue mais seulement au moment de la préparation des AVD.

La rétrocession des fonds continue pour les entreprises parapubliques qui expriment un besoin auprès du Ministre, même si elles ne sont pas toujours viables. La décision de rétrocession n'est donc pas basée sur une analyse du risque de crédit des entreprises. Les dossiers sont envoyés à la DDI et sont accompagnés en général de projets d'accords de prêts avec des créanciers déjà identifiés par les entreprises bénéficiaires. La DDI calcule le taux de concessionnalité des fonds à rétrocéder qui doit être de 35%

minimum et parfois soulève des problèmes de viabilité des entreprises qui pourraient être observés de plus près par d'autres services (comme la CGCPE par exemple). Les négociations se font entre la DDI et les créanciers, parfois avec la participation des entreprises bénéficiaires pour s'entendre sur les modalités des projets. Une fois les accords de prêts stipulant la rétrocession sont signés avec les créanciers, la division de la dette à la DDI prépare les accords de rétrocession pour la signature du Ministre et des bénéficiaires.

Les conditions des prêts rétrocédés sont déterminées par l'Etat avec l'accord des créanciers et peuvent être plus strictes que celles des accords originaux⁶ (échéances plus courtes, montants plus faibles ou taux d'intérêt plus élevés) pour réduire les risques. Cependant, l'Etat assume souvent le risque de taux de change, même quand les fonds sont rétrocédés dans les devises originales des prêts, puisque les bénéficiaires remboursent en FCFA et ne tiennent pas toujours compte des taux de change du jour. L'Etat ne prélève pas de commissions de garantie ou de rétrocession.

La division de la dette à la DDI est aussi responsable du suivi des prêts rétrocédés et de l'ordonnancement des ordres de recettes transmis à la TG. Cependant, la DDI ne dispose pas d'informations à jour sur ces prêts à cause de l'absence de suivi du risque de crédit des bénéficiaires et du feedback limité de la part de la TG en ce qui concerne les remboursements des bénéficiaires.

⁶ Le règlement de l'UEMOA n°09/2007/CM/UEMOA du 04 juillet 2007 dicte en son article 12 que les garanties ne peuvent pas être octroyées pour des prêts dont les conditions sont plus onéreuses que celles des emprunts de l'Etat. Les accords PPTE FMI exigent que les garanties soient uniquement octroyées pour des prêts dont l'élément concessionnel est de 35% minimum.

III.4 Prévisions du flux de trésorerie et gestion du solde de trésorerie

IPD - 11 Prévisions des flux de trésorerie et gestion du solde de trésorerie

Dimension	Score
1. Efficacité de la prévision du niveau global des soldes de trésorerie dans les comptes bancaires du Gouvernement	A
2. Efficacité de la gestion du solde de trésorerie cumulée des comptes bancaires du Gouvernement, y compris l'intégration dans le programme d'emprunts intérieurs	C
3. Lorsque l'entité principale ou les entités de gestion de la dette gèrent leurs propres comptes bancaires, fréquence avec laquelle ces comptes bancaires sont rapprochés	A
Note générale	B +

La gestion de la trésorerie publique au Sénégal est guidée par un plan prévisionnel de trésorerie élaboré par la Division des études économiques, des statistiques et de la prévision de la DGCPT avec des mises à jour trimestrielles (situation prévisionnelle de trésorerie). Cet instrument qui présente des projections de ressources, de charges, des niveaux de déficits et son financement est élaboré dans le cadre des orientations de la loi des finances et du cadrage macroéconomique, validé par le DGCPT et suivi par la TG. Bien qu'il n'y ait pas encore un comité de trésorerie, le suivi de la trésorerie publique se base sur le fonctionnement hebdomadaire des comités de recettes et de dépenses. Une situation quotidienne de trésorerie est même élaborée chaque soir

en prévision des actions pour le lendemain. Par ailleurs, il existe des réunions d'examen de la situation de trésorerie présidées par le Ministre de l'Economie et des Finances et dont la périodicité reste liée à sa convenance. En revanche, il n'existe aucun rapport ou compte rendu de ces réunions.

Les flux de trésorerie sont principalement gérés à travers le compte courant du Trésor à la BCEAO. La gestion de ces flux est d'une manière générale centralisée. Le compte courant du Trésor à la BCEAO fait l'objet d'un suivi au jour le jour, sur la base d'un état de rapprochement et d'une « circularisation » mensuelle des positions de son compte. Ce compte est rémunéré trimestriellement au taux d'avois de la

BCEAO au compte d'opération. Les soldes créditeurs (au-delà du fond de caisse fixé à 1 milliard de FCFA) du compte courant du Trésor ne sont pas systématiquement placés sur le marché ni utilisés dans le programme de remboursement ou de rachat des bons et obligations du trésor. Le paiement de la dette extérieure et intérieure est assuré par la BCEAO sur ordre de la DGCPT. Pour la dette extérieure, la DDI qui a en charge sa gestion, ne gère pas directement de comptes spécifiques à ce sujet et s'appuie sur le trésor pour les opérations de paiement. La DGCPT à travers le trésorier général fait un état de rapprochement journalier de tous ses comptes à la BCEAO.

Il existe des prévisions de trésorerie trimestrielles, mensuelles et même quotidiennes – toutefois elles ne sont pas communiquées à la DDI qui est l'entité principale en charge de la mise en oeuvre de la stratégie de gestion de la dette. Cependant, ces prévisions sont transmises au trésor en charge de la gestion de la dette intérieure. De ce fait, le Sénégal a même dépassé le minimum requis et la note A lui est donc attribuée.

Cependant, la gestion des soldes de trésorerie reste encore passive car ils ne sont pas systématiquement placés sur le marché, ni utilisés dans le programme de remboursement anticipé ou rachat des bons et obligations du trésor tel que offert ou prévu à l'article 12

du Règlement N° 06/2001/CM/UEMOA sur l'émission des bons et obligations du trésor dans l'espace communautaire. Mais, cela est dû aux faibles niveaux des soldes dégagés qui ne sont pas supérieurs aux niveaux des fonds de caisse (ou épargne de précaution). Toutefois, comme les soldes créditeurs sont placés trimestriellement sur le marché monétaire à la Banque centrale, le Sénégal a atteint le minimum pour cette dimension et la note C lui est attribuée. Quant à la fréquence de rapprochement des comptes bancaires servant au remboursement de la dette publique, le Sénégal a atteint les meilleures pratiques car ces rapprochements se font au jour le jour.

Le pays pourrait améliorer ses scores en rendant plus dynamique la gestion de sa trésorerie en communiquant les prévisions de trésorerie aux entités en charge de la gestion de la dette à l'instar de la DDI et en mettant en place des dispositifs efficaces de gestion (placements, remboursement anticipé ou rachat de titres, etc.) des soldes créditeurs de trésorerie. Pour y parvenir, il faudrait un niveau de développement satisfaisant du marché de la dette publique, notamment le fonctionnement du marché secondaire des titres publics.

III.5 Gestion du risque opérationnel

IPD - 12 Administration de la dette et sécurité des données

Dimension	Score
1. Disponibilité et qualité des procédures documentées pour le traitement du service de la dette.	C
2. Disponibilité et qualité des procédures documentées pour la transcription et la validation des données de la dette, ainsi que le stockage des accords et l'administration.	D
3. Disponibilité et qualité des procédures documentées pour contrôler l'accès au système d'enregistrement et de gestion de la dette de l'administration centrale et au système de paiement.	D
4. Fréquence de la sauvegarde hors site et du stockage sécurisé du système d'enregistrement et de gestion de la dette.	C
Note générale	D +

Le Sénégal dispose de procédures bien établies et suivies pour le traitement du service de la dette, l'enregistrement et la validation des données sur la dette, la conservation des accords et l'accès au système d'enregistrement et de gestion de la dette de l'administration centrale, bien que ces procédures ne soient pas toutes écrites. De plus, le système d'enregistrement est bien sauvegardé et sécurisé.

La procédure de règlement du service de la dette prévoit un rapprochement des avis de paiement des créanciers avec les montants affichés dans le logiciel D-AIDA par le bureau de Règlement à la DDI. De surcroît, les ordres de paiement, états des sommes due et avis de crédit produits par la DDI pour

la dette extérieure doivent être autorisés et signés par le Directeur ainsi que le Ministre avant d'être envoyés à la TG pour règlement. Cette dernière renseigne les références de paiement dans le logiciel D-AIDA que la DDI peut ensuite vérifier, ce qui fait que les paiements se font généralement à la date d'exigibilité. Il reste néanmoins de rares cas de décalage dans la saisie des références de paiement qui limitent la capacité de vérification. Cette procédure est bien décrite dans la publication sur le logiciel D-AIDA. Pour la dette intérieure, les ordres de transfert transmis par la TG à la BCEAO sont vérifiés par cette dernière avant d'effectuer les virements. Cette performance serait mieux évaluée si les ordres de paiements étaient transmis électroniquement à la TG.

Pour ce qui est des autres chiffres sur la dette extérieure, notamment les informations des prêts, les décaissements et l'allègement ou le rééchelonnement de la dette, ceux-ci sont enregistrés par le bureau Base des données de la division de la dette à la DDI. Ce bureau comprend deux agents qui font aussi la vérification des chiffres enregistrés, en plus de la vérification effectuée par la Cellule informatique. Pour saisir les informations sur les prêts, le bureau Base des données reçoit des copies des conventions des prêts de la division de l'investissement qu'il garde ensuite dans des dossiers. La division de l'investissement garde une autre copie de la même manière et les originaux sont transmis au responsable de l'archivage et de la documentation de la DDI, conformément à une circulaire de la DDI. Les originaux et les copies sont gardés dans le même bâtiment et ne sont donc pas à l'abri de sinistre. L'enregistrement des données est facilité par le guide utilisateur du logiciel D-AIDA qui définit les modules de la base ainsi que les différentes catégories de données. Les données de la dette intérieure sont enregistrées dans un fichier Excel au niveau du service chargé du suivi de la dette intérieure et du règlement de la dette publique à la TG, dès la signature et la disponibilité des conventions et des procès verbaux des adjudications.

Cependant, les données ne font pas l'objet de validation distincte. A présent, il n'existe pas

de procédures documentées pour la saisie des données de la dette intérieure. Comme les originaux signés des accords de prêts ne sont pas tout à fait à l'abri de sinistre et qu'il n'existe pas de manuel de procédures pour la dette intérieure, le Sénégal ne satisfait pas les exigences minimales pour la deuxième dimension.

Le chef de la division de la dette est l'administrateur du logiciel D-AIDA, mais en pratique c'est la Cellule informatique qui attribue les profils d'utilisateurs pour les agents de la DDI et de la TG avec des mots de passe individualisés que les agents peuvent ensuite modifier. Le guide 'fonctionnel' utilisateur du logiciel D-AIDA donne quelques instructions sur l'administration de la base mais ne détaille pas la procédure de contrôle d'accès. Les documents relatifs à D-AIDA sont mis à jour autant que possible et sont actuellement à jour. La Cellule suit aussi les journaux d'événements journaliers produits par le logiciel pour vérifier qui a accédé à la base, à quelle date et à quel niveau. La Cellule effectue aussi des copies de sauvegarde journalières et hebdomadaires de la base sur un serveur à la DDI, ainsi que sur les ordinateurs des trois informaticiens, sur des clés et sur des disques amovibles. Des copies supplémentaires sont faites sur un ordinateur du MEF logé dans un bâtiment séparé.

Les données sur la dette intérieure sont sauvegardées par le Centre informatique au sein du Trésor de manière quotidienne mais ne sont pas gardées dans un lieu séparé. Ce centre donne aussi des mots de passe individuels pour accéder au fichier Excel aux agents qui saisissent les données. Comme la procédure pour le contrôle de l'accès

au logiciel D-AIDA n'est pas documenté, le Sénégal ne satisfait pas les exigences minimales pour la troisième dimension. Pour la quatrième dimension, les exigences minimales sont satisfaites, mais une note plus élevée n'est pas possible puisque les sauvegardes des données de la dette intérieure ne sont pas gardées hors site.

IPD - 13 Séparation de fonctions, capacité du personnel, et continuité des opérations

Dimension	Score
1. Séparation des tâches pour certaines fonctions clés, ainsi que l'existence d'un suivi de risque et d'une fonction de conformité.	D
2. Capacité du personnel et gestion des ressources humaines.	D
3. Présence d'un plan de gestion des risques opérationnels, y compris les dispositions pour la continuité des affaires et la relance en cas de sinistre	D
Note générale	D

Il existe une bonne séparation au Sénégal entre les gestionnaires de la dette ayant le pouvoir de négocier et de conclure des contrats, ceux qui prennent les dispositions requises pour effectuer, les paiements, et ceux qui sont chargés de l'enregistrement/ de la comptabilisation de ces transactions. Les négociations des prêts sont menées par la DCEF avec la participation de la division de l'investissement de la DDI. Les paiements sont ordonnancés par le bureau Règlement de la division de la dette à la DDI et réglés par la TG et la BCEAO. L'enregistrement est effectué par le bureau Base des données de la

division de la dette à la DDI pour les données des prêts et les décaissements et par la TG pour les paiements et la dette intérieure. Des agents différents saisissent les données de la dette dans le logiciel D-AIDA et vérifient ces données. Cependant, à présent à la DDI, il n'y a pas d'agent chargé du suivi des risques et du respect des directives, ce qui empêche l'atteinte des conditions minimales pour le premier sous-indicateur.

L'effectif du personnel de la division de la dette n'est pas suffisant. Ce problème est le résultat de la forte mobilité des agents de la

dette. A présent, la division compte un chef et quatre agents qui interviennent dans les bureaux de Règlement, Base des données et Rétrocession, avals et garanties sans division nette des tâches. Il y a également un conseiller juridique qui travaille sur la rétrocession mais qui appuie aussi la division de l'investissement. Les agents de la dette sont des économistes, des planificateurs et des analystes financiers. Il n'y a pas de statisticiens à présent dans la division de la dette, ce qui limite la capacité de produire un bulletin statistique ou d'inclure des scénarios de chocs dans les données fournies à la DB pour la formulation du budget par exemple.

Les agents de la dette n'ont pas de plans de formation et de perfectionnement, mais le Pôle-Dette a récemment développé un Programme national de renforcement des capacités (PNRC) au Sénégal. On note aussi que le MEF n'a ni un code de déontologie, ni des descriptions de postes et des évaluations de performance pour ses fonctionnaires. Il n'existe pas encore au Sénégal un plan de continuité des opérations et de reprise des activités en cas de sinistre. Cependant, on note que le PNRC prévoit la mise en place d'un plan de continuité opérationnelle et d'un plan de secours dont le lieu de récupération prévu est testé au moins une fois par an.

III.6 Archives et rapports sur la dette

IPD - 14 Archives de la dette

Dimension	Score
1. Etat complet et ponctualité des rapports sur la dette de l'administration centrale	D
2. Rapports complets et actualisés de tous les détenteurs de titres du Gouvernement dans un système de registre sûr	C
Note générale	D +

Les données sur la dette extérieure, les garanties et les opérations d'allégement et de rééchelonnement ainsi que l'historique de la dette intérieure sont maintenues dans le logiciel D-AIDA⁷ par la DDI alors que les

⁷ Il y a un projet de migration du logiciel D-AIDA vers Oracle qui n'a pas encore été exécuté. Après la migration, il serait plus facile d'interfacer D-AIDA avec les autres logiciels du MEF si nécessaire, notamment

données sur la dette intérieure sont maintenues dans un fichier Excel au Trésor⁸ (IPD -13). Les données dans le logiciel D-AIDA peuvent avoir

le Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFIP). La migration permettrait aussi de suivre de manière plus systématique les progrès technologiques et d'assurer la pérennité de D-AIDA.

⁸ Le Trésor continue à utiliser un fichier Excel surtout parce que le module 'dette intérieure' du logiciel D-AIDA n'est pas adapté à la dette du marché.

des décalage de plus de trois mois depuis la date des transactions à cause notamment de problèmes liés aux décaissements et au renseignement des références de paiement du service de la dette. Les données du fichier de la dette intérieure sont complètes et à jour, leur saisie n'ayant jamais dépassé trois mois depuis la date d'exécution des transactions. Les décaissements sont gérés par la division de l'investissement à la DDI qui reçoit les requêtes de décaissements des projets et les transmet aux créanciers. Ces derniers devraient envoyer des avis de décaissements à la DDI pour permettre la saisie des données, ce qui connaît parfois un certain retard. Pour s'assurer de l'exhaustivité des informations, la division de la dette procède au rapprochement des données avec celles des créanciers tous les six mois. Pour les données du paiement du service de la dette,

certaines retards dans le renseignement des ordres de référence par la TG font que ces données ne sont pas toujours complètes ou à jour. Pour les titres d'Etat, la BCEAO joue le rôle de dépositaire dans le cas des bons et obligations du Trésor alors que le Dépositaire Central/Banque de Règlement (DCBR) à Abidjan se charge des emprunts obligataires. Il n'y a pas d'accord formel entre la BCEAO et l'Etat concernant son rôle de dépositaire des titres, mais ce rôle est lié au fait que les titres publics arrangés par la Banque Centrale sont des supports au refinancement. Le service de crédit et micro-finance à la BCEAO fait le suivi des titres et met à jour le registre. Dans le cas des comptes par procuration, il n'est pas possible d'obtenir des informations sur les détenteurs ultimes des titres, notamment leur lieu de résidence. Le registre des titres ne fait pas l'objet d'audit.

IPD – 15 Rapports sur la dette

Dimension	Score
1. Respect des obligations statutaires et contractuelles de présentation de rapports sur la dette de l'administration centrale à toutes les entités nationales et extérieures.	D
2. Respect des obligations statutaires et contractuelles de présentation de rapports sur la dette totale du secteur public non financier et sur les garanties de prêts à toutes les entités nationales et extérieures.	D
3. Qualité et ponctualité de la publication d'un bulletin statistique sur la dette (ou son équivalent) couvrant la dette de l'administration centrale.	D
Note générale	D

La DDI a des obligations contractuelles pour la divulgation des données sur la dette vis-à-vis du Trésor, de la BCEAO, de la Banque mondiale et du FMI. La CGCPE a aussi une obligation contractuelle de suivi des données sur les emprunts des entreprises parapubliques vis-à-vis du Ministre. A présent, le Sénégal ne produit pas de bulletin statistique de la dette de l'administration centrale. La DDI fournit chaque trimestre au Trésor des données sur le service de la dette ainsi que sur les garanties pour la préparation du TOFE – exécution, comme le prévoit le décret N° 2003-163 du 28 mars 2003. Alors que le TOFE devrait être publié au plus tard un mois après la période de déclaration des données, ceci n'est pas le cas. Le dernier TOFE publié sur le site du MEF est celui de septembre 2008. Cependant, conformément au protocole retenu dans le cadre du programme ISPE avec le FMI, le TOFE mensuel (provisoire) est publié dans le site de la DPEE 45 jours après la fin du mois. Le dernier est celui de décembre 2009. La DDI fournit aussi chaque année à la BCEAO des données sur le stock et les flux de la dette extérieure décomposée par créanciers, par devises, par taux d'intérêt et par échéances. Ces données rentrent dans le Rapport sur la dette extérieure des Etats de l'Union qui est une publication annuelle de la BCEAO. Cependant, le rapport de 2008 a été publié en juin 2009 seulement, alors que la DDI avait fourni les informations depuis fin février 2009. En dépit de ces délais de

publication, la DDI fournit des données annuelles et trimestrielles à la Banque mondiale dans le cadre du Debt Reporting System (DRS) avec de légers problèmes seulement. En somme, comme les données publiées sur la dette sont antérieures de plus de trois mois à la période de déclaration, le Sénégal ne satisfait pas les exigences minimales pour la première dimension. Pour la dette des entreprises parapubliques, la CGCPE produit annuellement un rapport sur la dette des entreprises les plus endettées qu'elle transmet au Ministre. Ce rapport met aussi du retard à être publié ; le rapport de 2008 par exemple n'a pas encore été publié à cause de certaines entreprises qui n'ont toujours pas fourni leurs données. Le rapport de 2007, par exemple, a été publié avec plus de neuf mois de retard. Il y a un projet pour mettre en place un observatoire qui permettrait à la CGCPE de suivre la dette de ces entreprises en continu, sans attendre que celles-ci fournissent les données. Les termes de référence du consultant qui développera l'observatoire ont déjà été élaborés. En outre, à présent, le MEF n'élabore pas de rapports sur la dette des collectivités locales.

IV

ROLE DU FMI ET DE LA BANQUE MONDIALE

Allègement de la dette au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTTE)

Le FMI et la Banque mondiale sont des institutions du système des Nations Unies. Elles poursuivent un même but qui est de relever le niveau de vie des populations des pays membres. Leurs approches à cet égard sont complémentaires : l'action du FMI est centrée sur les questions macroéconomiques tandis que la Banque mondiale se consacre au développement économique à long terme et à la lutte contre la pauvreté.

L'approche globale de la réduction de la dette adoptée conjointement par le FMI et la Banque mondiale a été conçue pour assurer qu'aucun pays pauvre n'est confronté à une charge d'endettement qu'il ne peut gérer. À ce jour, des montages de réduction de la dette au titre de l'initiative PPTTE ont été approuvés en faveur de 36 pays, dont 30 en Afrique, assurant un allègement de 72 milliards de dollars EU du service de leur dette au fil des ans. Quatre autres pays sont potentiellement admissibles à l'assistance au titre de l'initiative PPTTE.

La réduction de la dette, clé de la réduction de la pauvreté

Le FMI et la Banque mondiale ont lancé l'initiative PPTTE en 1996 afin d'assurer qu'aucun pays n'est confronté à une charge d'endettement qu'il ne peut gérer. Depuis lors, la communauté financière internationale, y compris les institutions multilatérales et les autorités nationales, ont œuvré en vue de ramener à un niveau soutenable la charge de l'endettement extérieur des pays pauvres les plus lourdement endettés. Un examen exhaustif de l'initiative en 1999 a permis au FMI d'octroyer plus rapidement un allègement plus substantiel à un plus grand nombre de pays et de renforcer les liens entre l'allègement de la dette, la réduction de la pauvreté et la politique sociale. En 2005, en vue d'accélérer les progrès vers la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) des Nations Unies, l'initiative PPTTE a été complétée par l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM). L'IADM prévoit l'allègement de la totalité des dettes admissibles par trois institutions multilatérales — le FMI, la Banque mondiale et le Fonds africain de développement

(FAD) — pour les pays parvenus au bout du processus de l'initiative PPTTE. En 2007, la Banque interaméricaine de développement (BID) a elle aussi décidé d'accorder un allégement de dette supplémentaire (« au-delà de l'initiative PPTTE ») à cinq PPTTE de l'Hémisphère occidental.

Processus en deux étapes

Les pays doivent satisfaire à certains critères, s'engager à réduire la pauvreté par des réformes et établir de bons antécédents au fil du temps. Au stade initial, le FMI et la Banque mondiale offrent un allégement intérimaire de la dette et, lorsque le pays a respecté ses engagements, un allégement intégral de sa dette.

Première étape : point de décision.

Pour bénéficier d'une assistance au titre de l'initiative PPTTE, un pays doit satisfaire aux quatre conditions suivantes:

- 1) être admissible à emprunter auprès de l'Agence internationale de développement de la Banque mondiale, qui octroie des prêts sans intérêts et des dons aux pays les plus pauvres du monde et auprès du FMI, par le biais de sa Facilité élargie de crédit, qui offre des prêts à des taux bonifiés aux pays à faible revenu.
- 2) faire face à une charge d'endettement insoutenable, à laquelle ils ne peuvent

s'attaquer au moyen des mécanismes d'allégement de la dette traditionnels.

- 3) donner la preuve qu'il a procédé à des réformes et mené une politique économique avisée dans le cadre de programmes appuyés par le FMI et la Banque mondiale.
- 4) avoir élaboré un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) suivant un vaste processus participatif au niveau national.

Lorsqu'un pays a rempli ces quatre critères ou suffisamment progressé dans l'observation de ces derniers, les Conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale décident officiellement de son admissibilité à l'allégement de la dette et la communauté internationale s'engage à ramener la dette à un niveau jugé soutenable. La première étape de l'initiative PPTTE est ce qui est appelé le point de décision. Lorsque le pays atteint ce point, il peut immédiatement commencer à recevoir un allégement intérimaire du service de sa dette qui est exigible.

Deuxième étape: point d'achèvement.

Afin de recevoir la réduction intégrale et irrévocable de sa dette au titre de l'initiative PPTTE, le pays doit:

- 1) continuer de donner la preuve de bonnes performances dans le cadre de

programmes soutenus par des prêts du FMI et de la Banque mondiale.

- 2) exécuter de manière satisfaisante les grandes réformes convenues au point de décision.
- 3) adopter et mettre en oeuvre pendant un an au moins son DSRP.

Lorsqu'un pays a satisfait à ces critères, il peut atteindre le point d'achèvement, ce qui lui permet de recevoir l'intégralité de l'allègement de la dette promis au point de décision.

Pays bénéficiant d'un allègement de la dette. Sur les 40 pays qui sont admissibles ou peuvent être admissibles à une assistance au titre de l'initiative PPTE, 30 bénéficient d'un allègement intégral de leur dette de la part du FMI et d'autres créanciers après être parvenus au point d'achèvement. Six pays sont arrivés au point de décision et certains d'entre eux reçoivent un allègement intérimaire. Quatre pays, jugés potentiellement admissibles à l'initiative PPTE, n'ont pas encore atteint le point de décision.

L'allègement de la dette libère des ressources pour les dépenses sociales

L'allègement de la dette s'inscrit dans un effort beaucoup plus vaste recouvrant les flux d'aide, dont l'objet est de satisfaire

les besoins de développement des pays à faible revenu et d'assurer que la dette reste durablement soutenable. Pour que la réduction de la dette ait un effet tangible sur la pauvreté, les ressources additionnelles doivent être consacrées à des programmes qui bénéficient aux pauvres.

Doper les dépenses sociales. Avant l'initiative PPTE, les pays admissibles dépensaient en moyenne légèrement plus pour le service de la dette que pour la santé et l'éducation combinées. Aujourd'hui, ils ont nettement relevé les dépenses consacrées à la santé, à l'éducation et à d'autres services sociaux. En moyenne, ces dépenses représentent cinq fois le montant des paiements au titre du service de la dette.

Réduire le service de la dette. Pour les 36 pays qui bénéficient d'un allègement de la dette, les paiements au titre du service de la dette ont diminué en moyenne d'environ deux points de pourcentage du PIB entre 2001 et 2009. La charge de leur dette devrait être réduite d'environ 80% après allègement total (y compris au titre de l'IADM).

Améliorer la gestion du service de la dette. L'allègement de la dette a sensiblement amélioré la situation d'endettement des pays qui ont dépassé le point d'achèvement, ramenant leurs indicateurs de la dette au-dessous de ceux des autres PPTE et des

non-PPTE. Cependant, nombre d'entre eux restent vulnérables aux chocs, en particulier ceux qui affectent leurs exportations, comme observé durant la récente crise économique mondiale. Pour réduire leurs vulnérabilités d'endettement de manière décisive, les pays doivent mener une politique d'emprunt prudente et améliorer leur gestion de la dette publique.

Allègement de la dette du FMI complété par d'autres sources

Environ 45% du financement proviennent du FMI et d'autres institutions multilatérales et le reste de créanciers bilatéraux. Le coût total de l'aide aux 40 pays qui ont été déclarés admissibles ou potentiellement admissibles à l'allègement de la dette au titre de l'initiative PPTE est estimé à environ 75 milliards de dollars EU en valeur actualisée nette à la fin de 2009. Le FMI finance sa contribution essentiellement par les revenus de placement du produit des ventes d'or hors marché en 1999 qui ont été déposés au fonds fiduciaire RPC-PPTE. Des contributions additionnelles ont été apportées à ce fonds par les pays membres.

Les ressources du fonds sont aujourd'hui insuffisantes pour financer le coût de l'allègement de la dette pour tous les pays qui satisfont aux conditions initiales de

l'allègement et atteignent le point de décision. La raison en est que le coût de l'allègement de la dette du Soudan et de la Somalie, ainsi que des autres pays qui ont rejoint l'initiative après 2006, n'a pas été inclus dans le plan de financement d'origine. Si ces pays progressaient vers le point de décision, il serait urgent de mobiliser des ressources.

Des défis subsistent: Nombre de pays parmi les dix qui n'ont pas encore respecté la totalité des conditions d'un allègement complet de la dette se trouvent confrontés à des défis similaires, qui sont notamment de préserver la paix et la stabilité et d'améliorer la gouvernance et la prestation des services de base. Pour relever ces défis, ces pays devront s'employer sans relâche à renforcer leurs politiques et leurs institutions et recevoir une aide de la communauté internationale.

Un autre défi est celui de veiller à ce que les pays admissibles obtiennent un allègement intégral de leur dette de la part de tous leurs créanciers. Bien que les plus gros créanciers (la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, le FMI, la Banque interaméricaine de développement et tous les créanciers du Club de Paris) offrent un allègement de la dette conforme aux engagements qu'ils ont pris dans le cadre de l'initiative PPTE, et même au-delà, d'autres sont à la traîne. Les petites institutions multilatérales, les créanciers bilatéraux

officiels non membres du Club de Paris et les créanciers commerciaux, qui représentent ensemble environ 25% du total des coûts de l'initiative PPTE, n'ont fourni jusqu'à présent qu'une petite partie de l'allégement attendu de leur part. Les créanciers bilatéraux non membres du Club de Paris ont accordé dans l'ensemble près de 40% de leur part de l'allégement au titre de l'initiative PPTE, mais environ la moitié d'entre eux n'ont fourni aucun allégement. L'allégement de la dette accordé par les créanciers commerciaux a sensiblement augmenté ces dernières années, avec quelques grosses opérations. Un certain nombre de créanciers commerciaux ont entamé des poursuites contre les pays fortement endettés, ce qui remet fortement en question, sur le plan

juridique, le partage des charges entre tous les créanciers, notamment les institutions multilatérales. Compte tenu de la nature volontaire de la participation des créanciers à l'initiative PPTE, le FMI et la Banque mondiale continueront de recourir à la persuasion morale pour encourager les créanciers à y participer et à assumer pleinement leur part de l'allégement au titre de cette initiative. Le FMI et la Banque mondiale continueront également à améliorer leur capacité de suivi de l'allégement fourni au titre de l'initiative. Le FMI continuera d'aborder les questions liées à la participation à l'initiative PPTE dans le cadre de ses consultations régulières avec les pays créanciers et de ses autres missions dans ces pays⁹.

⁹ L'annexe 5 met en évidence la liste des pays qui ont rempli les conditions requises pour bénéficier de l'aide au titre de l'initiative PPTE, qui y sont admissibles ou potentiellement admissibles et souhaitent peut-être recevoir cette aide (au 1er juillet 2010).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Globalement, le Sénégal fait preuve de performances positives en matière de gestion de sa dette publique. Le pays satisfait ou dépasse les exigences minimales pour huit indicateurs sur quinze évalués.

Trois domaines en matière de gestion de la dette publique ont des performances satisfaisantes:

- Le **cadre juridique et la structure de gestion de la dette publique** satisfont les exigences minimales de performance. Ce cadre juridique désigne le Président de la République comme l'autorité responsable des engagements financiers de l'État, éventuellement sur autorisation du Parlement, et des structures de la mise en oeuvre de la politique d'endettement. Aussi, depuis récemment, le CNDP coordonne les structures en charge de la gestion des emprunts publics, réunissant des différentes directions concernées par le cycle de l'endettement public au Sénégal. Cependant, depuis juin 2009, il n'y a plus une autorité unique en matière de gestion de la dette publique, la responsabilité de gérer les engagements financiers de l'État avec les pays asiatiques (sauf le Japon) étant transférée du MEF au Ministère en charge de la coopération internationale.
- La **coordination avec les politiques monétaires et budgétaires** est un atout important. En effet, en ce qui concerne la coordination avec la politique monétaire, la BCEAO et le Trésor coordonnent leurs activités de façon disciplinée et constante, aidés par le fait que le nombre d'émissions des titres publics est encore limité. Cette coordination couvre aussi bien la gestion des flux de trésorerie que la séparation des fonctions et les rôles de ces institutions dans la gestion des politiques monétaires et budgétaires. Quant à la politique budgétaire, le cadrage macroéconomique et le TOFE, servant à la formulation de la Loi des finances, assurent la coordination entre les diverses directions qui y participent. Cette coordination permet aux agences techniques de disposer de données sur les prévisions macroéconomiques cohérentes, essentielles pour la production des analyses de viabilité de la dette, menées fréquemment par la DDI. Cependant, alors que ces prévisions cohérentes incluent aussi des prévisions actualisées sur la dette publique, ces dernières ne sont pas toujours retenues dans la Loi des finances : l'endettement public arrêté par le Cabinet diffère des prévisions fournies par les directions techniques.

- Les performances en termes de **prévision et gestion des flux de trésorerie, ainsi que les emprunts intérieurs** sont supérieures au minimum requis. Le plan prévisionnel de trésorerie est complet et mis à jour fréquemment, et les flux sont gérés d'une manière centralisée, avec un suivi quotidien du compte courant du Trésor auprès de la BCEAO. La Banque centrale assure également le paiement des dettes sur ordre de la DGCPT, et celle-ci fait un état de rapprochement journalier de tous ses comptes à la BCEAO. La gestion des emprunts intérieurs bénéficie de cette performance. Les émissions des bons et obligations du Trésor par adjudication et des emprunts obligataires par syndication se font pour les besoins de gestion de sa trésorerie. Ces émissions, bien que quelques fois soumises à des contraintes institutionnelles ainsi qu'au caractère embryonnaire du marché financier régional, tiennent compte des besoins d'information des investisseurs, et suivent des procédures clairement établies.

D'autre part, il y a des défis à affronter pour améliorer davantage et consolider une gestion efficace de la dette publique au Sénégal. Les domaines prioritaires nécessitant des efforts de renforcement sont les suivants:

1. Renforcement de la gouvernance et l'élaboration de la stratégie de gestion de la dette.

Les actions à mener dans ce domaine visent à renforcer les responsabilités et les résultats afin de consolider une gestion efficace de la dette publique, sur la base des fondements juridiques qui régissent le fonctionnement des structures de gestion de la dette, reconnus comme éléments de bonne performance. Les aspects concrets où des améliorations pourraient être menées sont :

- **Stratégie de gestion de la dette:** sur la base des efforts importants déjà fournis pour la formulation d'une stratégie de gestion de la dette, il faudrait:
 - ◇ renforcer les objectifs stratégiques affichés, en les plaçant dans un contexte de moyen- et long-terme, plutôt qu'en restant dans une optique de court terme avec une couverture d'un an.
 - ◇ renforcer les analyses qui soutiennent les prévisions macroéconomiques ainsi que les risques auxquels sont exposés les paramètres et variables faisant partie des fondations techniques de la stratégie. Cet effort est indispensable pour établir la panoplie des choix réalisables

- qu'une stratégie solide de gestion de la dette doit contenir.
- ◇ élargir le champ de la dette publique qui fait l'objet des choix stratégiques, pour tenir compte des dettes des entités parapubliques et des collectivités locales, d'autant plus que ces dettes pourraient être volumineuses.
 - ◇ améliorer sensiblement la dissémination/diffusion de la stratégie, tout en poursuivant les efforts inter – institutionnels d'envergure qui ont déjà été mobilisés pour sa formulation.
 - ◇ renforcer les capacités analytiques du personnel intervenant dans la formulation de la stratégie de gestion de la dette, y compris le personnel des directions autres que la DDI qui ont un rôle dans cette formulation.
- **Évaluation des opérations de gestion de la dette:** sur la base de la structure existante de gestion de la dette publique, il faudrait:
 - ◇ produire un document d'évaluation des coûts et des risques en matière de gestion de la dette et qui soit adopté par les autorités au plus haut niveau, de sorte que les résultats puissent être proprement
 - **Unification de la gestion de la dette:** alors que le cadre judiciaire globalement satisfait les conditions des bonnes pratiques et est globalement conforme aux règlements issus des accords UEMOA, le Sénégal a pris quelques déviations par rapport aux principes de ce cadre global, et a récemment modifié de façon substantielle la gestion de la dette publique en faisant intervenir le MCIATTAI. Ce ministère est chargé à
- ◇ disséminer et discuter ce document au niveau du Gouvernement, et assurer sa diffusion auprès des institutions législatives et de contrôle.
- **Audit:** compte tenu de la structure existante de gestion de la dette publique, il faudrait:
 - ◇ établir de façon définitive une pratique d'audit interne et externe de gestion de la dette publique pour mener à bien les missions dans les domaines de l'audit comptable, financier et de performances
 - ◇ créer les mécanismes nécessaires pour intégrer les résultats des gestions auditées, dans les gestions futures de la dette publique.
- intégrés dans la mise en oeuvre de la stratégie.

présent d'attributions de gestion de la dette qui conduit à une perte de l'unicité et de l'uniformité de la gestion de la dette, et qui peut engendrer des coûts institutionnels et budgétaires et réduire l'efficacité, avec une faible probabilité de se voir compensés par des bénéfices importants. Dans ce contexte, le Sénégal pourrait chercher des solutions définitives pour que cette situation soit résolue et qu'on revienne à une situation uniformisée de gestion de la dette.

2. Renforcement de l'évaluation et procédures des emprunts extérieurs.

L'indicateur 'emprunt extérieur' devrait être renforcé dans des domaines clés. Bien qu'il apparaisse globalement que les exigences minimales sont satisfaites (l'évaluation donne une note générale C), la note générale voile le fait que le niveau d'évaluation des emprunts et les procédures à suivre pour les emprunts extérieurs ne remplissent pas les exigences minimales pour une gestion efficace de la dette publique. Les actions à mener portent sur les domaines suivants :

- Établir l'obligation institutionnelle de mener des analyses des coûts et risques pour les emprunts extérieurs : les structures intervenant dans l'endettement extérieur ne font pas d'analyses approfondies pour identifier le créancier

qui peut offrir les conditions les plus favorables et les plus efficaces au plan des coûts. Cela résulte en partie du fait que le Sénégal est limité au recours aux prêts concessionnels et donc n'a pas encore d'accès au marché des capitaux internationaux, et les choix de créanciers et de conditions d'emprunt sont limités et peu négociables. Néanmoins, une analyse des coûts et des risques des emprunts est essentielle pour guider les choix d'endettement ainsi que la politique budgétaire, même dans un contexte d'options limitées. Cette analyse sera d'autant plus importante lorsque le Sénégal aura accès à des sources de financement nonconcessionnel et aux marchés de capitaux internationaux. À ce moment-là les capacités analytiques d'évaluation des coûts devraient être complètement opérationnelles, et donc le besoin de les renforcer maintenant s'avère indispensable.

- Produire un document écrit sur la procédure complète pour les emprunts extérieurs: la procédure pour les emprunts extérieurs est bien établie mais elle n'est pas tout à fait suivie et n'est pas encore écrite entièrement. En outre, la mission n'a pas pu rencontrer le MCIATTAI et donc n'a pas eu des détails sur la procédure qui devrait être suivie par ce nouveau ministère concernant l'emprunt extérieur dans le cas des

bailleurs de fonds dont ce ministère est responsable.

3. Renforcement de la gestion du risque opérationnel.

Capacités du personnel, séparation des fonctions, et continuité des opérations sont des domaines prioritaires pour une gestion plus efficace du risque opérationnel, une des clefs d'une gestion efficace de la dette publique. Les efforts de renforcement à mener portent sur les priorités suivantes:

- Augmenter l'effectif : de prime abord, l'effectif du personnel de la DDI n'est pas suffisant pour couvrir les tâches nécessaires pour une gestion plus efficace du risque opérationnel. Par ailleurs, le manque de personnel qualifié empêche des gains d'efficacité dans la gestion de la dette publique. Le manque de statisticiens, par exemple, limite la capacité de produire des informations statistiques ou de formuler des scénarios alternatifs pour les AVD ou le cadrage macroéconomique.
- Renforcer la valorisation de la fonction : la forte mobilité des agents de la dette dans la DDI reflète une perception négative quant à la valorisation de la fonction d'agent de la dette. Les agents de la dette n'ont pas de plans de formation et de perfectionnement, et le MEF n'a ni un code de déontologie,

ni des descriptions de postes et des évaluations de performance pour ses fonctionnaires.

- Prévoir les situations de sinistre : il n'existe pas encore au Sénégal un plan de continuité des opérations de gestion de la dette publique et de reprise des activités en cas de sinistre.

4. Renforcement des archives et rapports sur la dette.

Les archives et rapports sur la dette doivent aussi être renforcés, pour assurer la préservation et le suivi des comptes, ainsi que la mémoire institutionnelle et la logistique, nécessaires à une gestion plus efficace de la dette publique. Les actions de renforcement à mener portent sur:

- Assurer une couverture complète et une production fréquente des rapports sur la dette: alors que les rapports sur les détenteurs des titres du Gouvernement sont dans un registre sûr, les rapports sur la dette de l'administration centrale pourraient être plus complets et produits plus fréquemment. Les données sur les décaissements sont souvent saisies avec plus de trois mois de retard, alors que les données du paiement du service de la dette ne sont pas toujours complètes ou à jour.
- Produire des bulletins statistiques périodiques de la dette publique: à

présent, le Sénégal ne produit pas de bulletins statistiques de la dette de l'administration centrale. Et bien que la DDI fournisse des données sur la dette publique aux autres services et institutions gouvernementales, ces données ne sont pas systématiquement publiées, ou elles le sont avec des retards importants.

En perspective, il serait intéressant de procéder dans des études ultérieures à une analyse de l'efficacité des politiques d'endettement menées au Sénégal et un suivi des financements. Pour le moment une étude du Comité national sur la dette, intitulée « analyse de la viabilité de la dette du Sénégal », montre que le pays continue de dégager un profil à risque de surendettement faible à condition que le cadre macroéconomique continue à rester stable avec une gestion budgétaire prudente. Cette appréciation est confirmée par le cabinet de notation Moody's qui relève la stabilité macroéconomique favorisée par un « accès quasi-illimité aux devises étrangères, en vertu de son appartenance à l'UEMOA ; un poids de la dette modéré bien qu'en progression, des perspectives d'amélioration des recettes publiques, et un soutien élevé de la part de la communauté internationale notamment à travers ses créanciers officiels.

Le Sénégal n'étant dès lors pas limité dans son accès aux devises pour rembourser sa dette, poursuit le cabinet, « le risque d'une crise

de la balance des paiements est quasiment inexistant. En outre, son déficit courant est pratiquement couvert en intégralité par les investissements directs étrangers (IDE) et les financements multilatéraux. La solidité financière du Sénégal, classée « faible » par Moody's, repose sur une charge de la dette modérée et une certaine marge de manœuvre budgétaire, du moins en termes de recettes. Toutefois, elle reflète aussi, à moyen terme, la dégradation des indicateurs de dette publique, attendus à 40% du PIB dans les toutes prochaines années, et les risques qui en découlent en termes de gestion des finances publiques. Néanmoins, le Sénégal bénéficiant d'un soutien important et durable de la communauté internationale, il en résulte un allègement des charges du service de sa dette qui est à près de 76% extérieure et concessionnelle.

Par ailleurs, la vulnérabilité du pays au risque d'événement exceptionnel (event risk) est estimée « faible » par Moody's au regard de la stabilité du contexte politique et d'un système financier préservé des chocs externes en tant que pays-membre de l'UEMOA ».

BIBLIOGRAPHIE

BANGURA S., KITABIRE D., POWELL R. (2000): "External Debt Management in low-Income Countries" IMF Working Papers December

COHEN D.: "The HIPC Initiative: how really good is it?"

Document de Travail Ecole Normale Supérieure

COHEN D. (1986): « Monnaie, richesse et dette des nations » Editions du CNRS

COMITE NATIONALE DE LA DETTE PUBLIQUE « Rapport sur la viabilité de la dette publique », Juin 2010

DIRECTION DE LA PLANIFICATION (2001) « Xème Plan – Rapport de synthèse de la phase diagnostic » Commission Macroéconomique et de Synthèse Mars

EASTERLYW. (1999): " How did highly debted poor countries become highly indebted: Reviewing two decades of debt relief" World Bank

ELBADAWI I.A., NDULU B.J., NDUNG'U N. (1996): "Debt Overhang and Economic Growth in Sub-Saharan Africa" AERC Nairobi

INTERNATIONAL MONETARY FUND, WORLD BANK (2001): "Guidelines for Public Debt Management" Prepared by the Staffs of the IMF and the WB March

JACQUEMOTP., RAFFINOT M. (1993): « La nouvelle politique économique en Afrique » EDICEF/AUPELF

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES « Outil d'évaluation de la performance en matière de gestion de la dette (DeMPA) », Mai 2010

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES: « Rapport d'achèvement des projets »

NIANG, Birahim Bouna, « Radioscopie de la dette publique extérieure du Sénégal », Rapport provisoire Janvier 2003

PERCEBOIS J. (1991): « Economie des finances publiques »

RAFFINOT M. (1998): « Soutenabilité de la extérieure : de la théorie aux modèles d'évaluation pour les pays à faible niveau » DIAL Document de Travail DT/98/01

SACREDOTI E., BRUNSCHWIG S., TANG J. (1998): " The Impact of Human Capital on Growth: Evidence from West Africa"

TAMEN Anaïs(2004), « LA DOCTRINE DE LA DETTE "ODIEUSE" OU : L'UTILISATION DU DROIT

INTERNATIONAL DANS LES RAPPORTS DE PUISSANCE. », janvier 2004

Wyplosz, Charles (2005), "Debt Sustainability Assessment: The IMF Approach and Alternatives," communication présentée à la réunion des experts de la CNUCED sur la viabilité de la dette et les stratégies de développement des 26–28 octobre 2005 à Genève.

A propos d'AFRODAD

Vision

AFRODAD aspire à un processus de développement équitable et durable menant à une Afrique prospère.

Mission

Chercher à influencer les politiques sur la façon dont la dette et les questions d'aide sont traitées en Afrique avec une approche fondée sur un système de valeurs des droits de l'homme.

Les objectifs d'Afrodad sont:

- Améliorer la gestion, l'efficacité et l'utilisation des ressources par les gouvernements africains.
- Entrainer une révolution conceptuelle dans le domaine socio-économique et politique internationale vers un processus de développement qui répond aux besoins et aux aspirations de la majorité des hommes dans le monde.
- Faciliter le dialogue entre la société civile et les gouvernements sur les questions liées à la dette et soutenir le développement en Afrique et ailleurs.

Si l'on analyse notre vision, notre mission et nos objectifs, il est clair que la crise de la dette a un lien intrinsèque aux droits de l'homme, en plus d'être une question apolitique, économique et structurelle. Cela constitue le principe directeur de notre travail sur le thème de la dette et l'importance de l'annulation de la dette extérieure de l'Afrique pour mener à l'éradication de la pauvreté et à la réalisation de la justice sociale et économique. En outre, le principe d'équité doit s'appliquer inéluctablement et, à cet égard, la responsabilité des créanciers et des débiteurs dans la crise de la dette doit être reconnue et prise en charge par les deux parties, faute de quoi cela sera considéré comme un échec des mécanismes de gouvernance qui sont censés protéger les intérêts des pays les plus faibles au niveau mondial. Le mécanisme d'arbitrage transparent proposé par AFRODAD comme un moyen de faire face à la crise de la dette trouve son fondement idéologique dans cette philosophie.

AFRODAD voudrait voir une société africaine et mondiale qui est juste (l'égalité d'accès et une distribution équitable des ressources), qui respecte les droits de l'homme et la promotion de la participation populaire comme un droit fondamental des citoyens (Déclaration d'Arusha de

1980). Dans cette optique, la société africaine doit disposer de l'espace dans le domaine du développement mondial d'enfanter ses propres solutions et de maintenir de bonnes valeurs. C'est le continent africain lui-même qui doit avoir la maîtrise de son développement socio-économique au lieu d'être dominé par les marchés / bénéficiaires et les institutions financières internationales.

AFRODAD est dirigé par un comité de gestion composé de sept personnes provenant des cinq régions de l'Afrique, à savoir l'Est, le Centre, l'Ouest, le Sud et le Nord. Ce comité se réunit deux fois par an. Le Secrétariat, basé à Harare, au Zimbabwe, a un effectif de sept administrateurs de programmes et cinq membres du personnel d'appui.

