

Rapport de la Cour des comptes sur l'audit des finances publiques (2019-2024) : commentaires préliminaires sur les faits et scénarios sur la dette publique.

Par

Omar SADIAKHOU

« Le profil du magistrat financier n'est pas celui du juge administratif ou du juge judiciaire. Le premier valorise le savoir et le savoir-faire en finances publiques, en comptabilité et en gestion (...) ».

Nicaise MEDE, « La juridiction financière d'hier à demain et... après-demain », *Revue béninoise des Sciences Juridiques et Administratives*, n°24, 2001 ; V. aussi Nicaise MEDE « La juridiction financière d'hier à demain et... après-demain », *Pages de doctrine (Œuvres incomplètes)*, Vol. 1, L'harmattan-Sénégal, 2024, p.263.

La publication par la Cour des comptes de l'audit du Rapport commandité par le Gouvernement sur la situation des finances publiques de 2019 au 31 mars 2024 appelle de notre part quelques réflexions préliminaires. Celles-ci tiennent aux scénarios macro-économiques qui se dégagent pour le Sénégal dans une perspective de moyen terme, notamment les aspects relatifs à la dette publique. Beaucoup de schémas et d'approches, du point de vue de l'analyse économique, ont été déjoués.

Contrairement à une certaine idée qui inviterait à interroger la crédibilité de la Cour des comptes, il serait à notre avis, là, un débat sans intérêt concret. Pour l'heure, il faut bien se féliciter du travail extrêmement ingénieux effectué par « l'Institution de l'Avenue Roosevelt ».

Sur la base des données jadis disponibles sur l'état des comptes publics et des projections, la sortie du Gouvernement à la date du 26 septembre 2024 ne pouvait nullement permettre, objectivement, de présager le tableau peint par la Cour des comptes. A ce stade, on pouvait s'attendre au mieux à une confirmation des chiffres annoncés, au pire à une disqualification par la Cour. La sur-confirmation était alors le dernier des scénarios.

L'encours retenu par la Cour est de 18 558,91 milliards de FCFA pour l'Administration centrale (soit 99,67% du PIB contre 83,7% annoncé par le Gouvernement actuel en septembre 2024). Dans l'immédiat, il est à dire que c'est toute la soutenabilité des finances publiques qui est, sinon anéantie, du moins en jeu. S'il est vrai que la qualité d'une dette publique dépend, non pas du coût financier qu'implique son amortissement, mais de la valeur économique et sociale qu'elle a permis de créer, il faut se rendre à l'évidence lorsque les proportions qu'elle occupe ne sont pas au vert.

Dans la situation actuelle du Sénégal, compte tenu des chiffres livrés par la Cour, la dette publique jouera davantage un rôle de boule de neige avec deux implications préjudiciables :

1. Un effet d'éviction sur les dépenses sociales et d'investissement :

A cet effet, il convient de préciser que même s'il revient à l'Etat de créer la croissance, en faisant jouer de ses interventions économiques ou de régulation sur les conditions du marché, il n'est cependant pas la cause de celle-ci. La réglementation par l'UEMOA du seuil d'endettement de ses Etats membres à 70% visait à laisser une marge de manœuvre viable à ces derniers. L'absence de marge de manœuvre sur le budget de l'Etat peut le contraindre à des mesures peu désirables :

- Manipulation des prix du marché par la présentation d'une solvabilité d'apparence ;
- Forte fiscalisation des ménages et entreprises locales par le déplacement de la pression fiscale d'une fiscalité de porte vers une fiscalité intérieure ce qui pourrait remettre en cause la création de valeur de croissance avec l'absorption de la masse monétaire ;
- Recoupement drastique sur les dépenses publiques avec notamment les services sociaux de base dont la santé et l'éducation.

A termes, il n'est pas exclu que ces mesures s'élargissent aux dépenses de fonctionnement dont les scénarios peuvent tenir à :

- La fermeture et/ou suppression de certains services publics faute de moyens nécessaires à leur fonctionnement ;
- La privatisation de beaucoup d'entreprises publiques compte tenu du poids considérable du secteur parapublic (transferts et une dette chiffrée à 1 517,25 milliards de FCFA au 1^{er} trimestre 2024) et de sa capacité contributive résiduelle à la mobilisation des ressources par des dividendes au profit de l'Etat ;
- L'austérité dans les recrutements dans la fonction publique et des recoupements sur le traitement (certaines indemnités et fonds communs) des agents déjà en service.

2. Une dégradation du profil de l'Etat sur les marchés de capitaux :

Il va de soi que la bonne ou mauvaise signature d'un Etat sur les marchés de capitaux, notamment des emprunts obligataires, dépend, outre sa stabilité monétaire, de ses agrégats macro-économiques et budgétaires. Avec le rapport de la Cour des comptes, le Sénégal devra s'attendre à une dégradation considérable de son profil et de ses notes.

La détermination exacte de la part réelle de la dette extérieure à 63,9% à fin 2023 (11 864,20 sur 18 558,91 milliards de FCFA pour l'Administration centrale) fait dès à présent remarquer que notre croissance dans les années à venir sera une croissance exogène. Cette situation exposera l'Etat à des risques de défaut avec, d'une part, la réduction des capacités d'investissement et l'augmentation des coûts de financements et ; d'autre part, la volatilité des prix du marché, les poussées inflationnistes et même l'extrême qui serait la dévaluation monétaire.

Toutes choses qui imposent une révision urgente de la Stratégie de Gestion de la Dette à Moyen-Terme 2025-2027 (SDMT – Octobre 2024) qui n'offre plus une visibilité crédible, ni une série chronologique fiable sur les besoins de financement de l'Etat du Sénégal et les conditions à moyen-terme du marché. A ce niveau, les objectifs de la stratégie nous paraissent manifestement compromis :

- *D'une part*, l'objectif de mix de nouveaux financements extérieurs (41%) et domestiques (59%) n'est plus viable car élaboré sur la base d'une situation sous-évaluée avec des données à la fiabilité récusable car simplement tendancielles. Celles-ci

n'incluent pas les dernières variations soulevées par le rapport du Gouvernement en Septembre et sur-confirmées par l'audit de la Cour ;

- *D'autre part*, l'objectif de recours au financement participatif, notamment les « Diaspora Bonds » (ou Patriotes Bonds selon les termes du PM dans sa DPG), à hauteur de 1.500 milliards ne sera que dérisoire compte tenu du besoin en financement pointé par la Cour à 2 291,00 milliards de FCFA, soit un déficit de 12,30%/PIB en 2023 (contre une moyenne de 10%/PIB annoncée par le Gouvernement en septembre 2024 et répartie ainsi : 3% en 2019 ; 3% en 2020 ; 5% en 2021 ; 6,2% en 2022 et 5,5% en 2023).

Le dépassement massif des seuils de l'UEMOA pourrait également constituer un axe de compromission pour la stratégie car celle-ci décline une orientation pour la diversification et la densification de la dette en monnaie locale en tirant notamment profits des opportunités du marché financier régional et les pays penchants pour le financement vert adossé à une bonne gouvernance économique et sociale (ESG).

Le Sénégal est plus que jamais vulnérable et exposé aux chocs exogènes tenant à une conjoncture économique et financière internationale hostile, combinée à un climat politique régional instable ; et exogènes du fait d'une fracture sociale et des inégalités territoriales incidentes sur la mobilisation des ressources domestiques.

En outre, la lourdeur de la dette publique due au secteur privé national (à l'exemple des Entreprises du BTP à 300 milliards), constituera une complication non des moindres. Elle remettra en cause la contribution attendue du secteur privé, notamment à travers les accords de Partenariats Public-Privé (PPP) à hauteur de 14%/PIB.

3. Refonder la Gouvernance et la Méthodologie de gestion de la dette publique :

Les conclusions de la Cour des comptes révèlent en réalité bien plus qu'un maquillage de chiffres. C'est le tableau sombre d'un système en vrille qui se décline : le système de gestion de la dette publique au Sénégal.

Ce système souffre de dysfonctionnements institutionnels et organiques énormes. A l'analyse des nombreuses discordances de données, il apparaît que la Direction de la Dette Publique (DDP) n'a pas la nette maîtrise de la situation de la dette publique au Sénégal. Ses données étayées dans divers documents officiels soumis au public (DPBEPs, PLFs, Rapports trimestriels d'exécution, Bulletins de la dette, ...etc) mettent en lumière des contradictions majeures, sources de discrédit. C'est donc la fiabilité des statistiques qu'elle délivre qui est mise en mal.

Ce problème trouve sa source dans le caractère épars du cadre de gestion de la dette publique. En effet, la doctrine du ministère sénégalais des finances et du budget ne donne pas forcément une bonne compréhension du système du fait de ses glissements sémantiques qui distinguent dette publique de l'Etat et dette de l'administration centrale sans tenir compte des critères de sciences administratives qui distinguent l'administration centrale de l'administration publique générique. La méthodologie utilisée est récusable et effrite le circuit de gestion et de comptabilisation de la dette.

En effet, d'une part, les analyses de la DDP tiennent majoritairement compte des états de dette des administrations centrales (Etat proprement dit, ministères et services déconcentrés) sans inclure les états de dette du Secteur parapublic, des collectivités territoriales et autres organismes publics personnalisés. D'autre part, le dialogue de gestion sur la dette entre la DDP

et Direction de l'Ordonnancement des Dépenses Publiques (DODP) est perfectible pour manque de fluidité et faute de système intégré et globalisé qui permet un échange quotidien, rapide et fiable des données entre les dettes au nom de l'Etat et celles sur prêts-projets. Une réforme en profondeur des méthodes, outils et structures de collectes des données sur la dette s'avère impératif.

Omar SADIAKHOU,

*Etudiant-chercheur / Master 2 Droit public Général / UGB.
Alternant chez Deloitte Conseil Sénégal ; Chargé de recherches
USAID/AGFP.*

Saint-Louis, jeudi 13/02/2025 – 5h 18.