

Cadre juridique et stratégie de gestion de la dette publique: Cas du Sénégal/UEMOA

Présenté par Monsieur Souleymane SENE, Inspecteur du Trésor,

Chef de la Division de la Politique d'Endettement et de la Stratégie d'Intervention sur les marchés

**Direction de la Dette Publique
SENEGAL**

Plan

- I- Cadre juridique de la gestion de la dette au sein de l'UEMOA et du Sénégal ;
- II- Indications sur la politique d'endettement du Sénégal;
- III- Élément d'analyse de viabilité de la dette;
- IV- Indications sur la stratégie d'endettement;
- V- Quelques résultats de la mise en œuvre de la stratégie d'endettement au Sénégal (illustrations).

I- A: Cadre juridique de la gestion de la dette au sein de l'UEMOA

Au sein de l'UEMOA, le cadre juridique est régi essentiellement par le règlement n° 09/2007/CM/UEMOA portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique .

Ce règlement est l'aboutissement d'un ensemble de travaux conduits par le Pôle – Dette à partir de 2001 pour permettre l'appropriation au sein de l'UEMOA des Directives de la Banque Mondiale et du FMI pour une gestion efficace de la dette publique (Directives publiées en 2001).

Il vise:

- la coordination de la gestion de la dette avec les politiques budgétaire et monétaire;
- La désignation d' une Autorité unique pour conduire les négociations des emprunts et des garanties et signer les accords/conventions d'emprunt et de garantie d'emprunts;
- La mise en place de manuels de procédures et la systématisation de l'audit interne et externe selon une certaine périodicité;

I- A: Cadre juridique de la gestion de la dette au sein de l'UEMOA

- la définition de la politique d'endettement (fixation des orientations de la politique d'endettement intérieur et extérieur);
- la formulation de la stratégie de mise en œuvre de la politique d'endettement;
- la délimitation des responsabilités et des compétences en matière de formulation, de mise en œuvre de la politique d'endettement;
- La transparence dans le processus d'endettement et la publication périodique de rapports sur la dette publique.

I- a: Cadre juridique de la gestion de la dette au sein de l'UEMOA (fin)

En sus du Règlement n°09/2007/CM/UEMOA du 4 juillet 2007, d'autres textes organisent le processus d'endettement au sein de l'UEMOA:

- le Règlement N° 06/2001/CM/UEMOA du 6 juillet 2001 portant sur les bons et obligations du Trésor émis par voie d'adjudication par les Etats membres de l'UEMOA modifié;
- Le Règlement N° 06/2013/CM/UEMOA du 28 juin 2013 portant sur les bons et obligations émis par voie d'adjudication ou de syndication avec le concours de l'Agence UMOA-TITRES;
- L'Instruction 1/97 relative à l'appel public à l'épargne au sein de l'UMOA(marché financier).

I- b: Cadre juridique de la gestion de la dette au Sénégal

Au Sénégal l'application de ce règlement a aboutit aux résultats sur le plan juridique et institutionnel suivants:

- La mise en place d'un organisme de coordination des actions relatives à l'endettement public (Comité national de Dette publique), créé par l'arrêté n° 05889 du 07 juillet 2008;
- La mise en place d'une seule structure chargée de gérer la dette publique (**création d'une Direction de la Dette publique** par décret n° 2011-516 du 12 avril 2011 et organisée par l'arrêté n° 010117MEF/DGCPT/du 20/09/2011;
- La rédaction d'un manuel de procédure sur la chaîne de la dette (en cours), l'élaboration d'un document de Politique d'Endettement et d'une SDMT;
- La diffusion de productions sur la dette (bulletins statistiques, rapports etc).

I-b: Cadre juridique de la gestion de la dette au Sénégal (fin)

A part ce règlement qui constitue le principal cadre juridique de référence communautaire , existent d'autres textes au plan interne qui régissent l'endettement:

- la constitution;
- la loi organique n°2011 -15 du 08 juillet 2011 relatives aux lois de finances;
- le décret n° 93 – 1116 du 30 septembre 1993 relatif au bons du Trésor sur formules, en compte de dépôt et en compte courant;
- le décret 2011-1880 du 24 novembre 2011 portant Règlement général sur la Comptabilité publique;
- Divers arrêtés portant sur certains instruments de financement(exemple: les bons du Trésor ,etc..).

Par ailleurs, en ce qui concerne la dette extérieure, l'avis juridique de la Cour suprême est une des conditions de mise en œuvre des conventions de prêts signées.

II- Indications sur la Politique d'Endettement

La mise en œuvre de ce cadre juridique a conduit à l'élaboration du document de politique d'endettement du Sénégal par le CNDP.

Le document de la politique d'endettement constitue le cadre de référence de l'Etat en matière d'endettement.

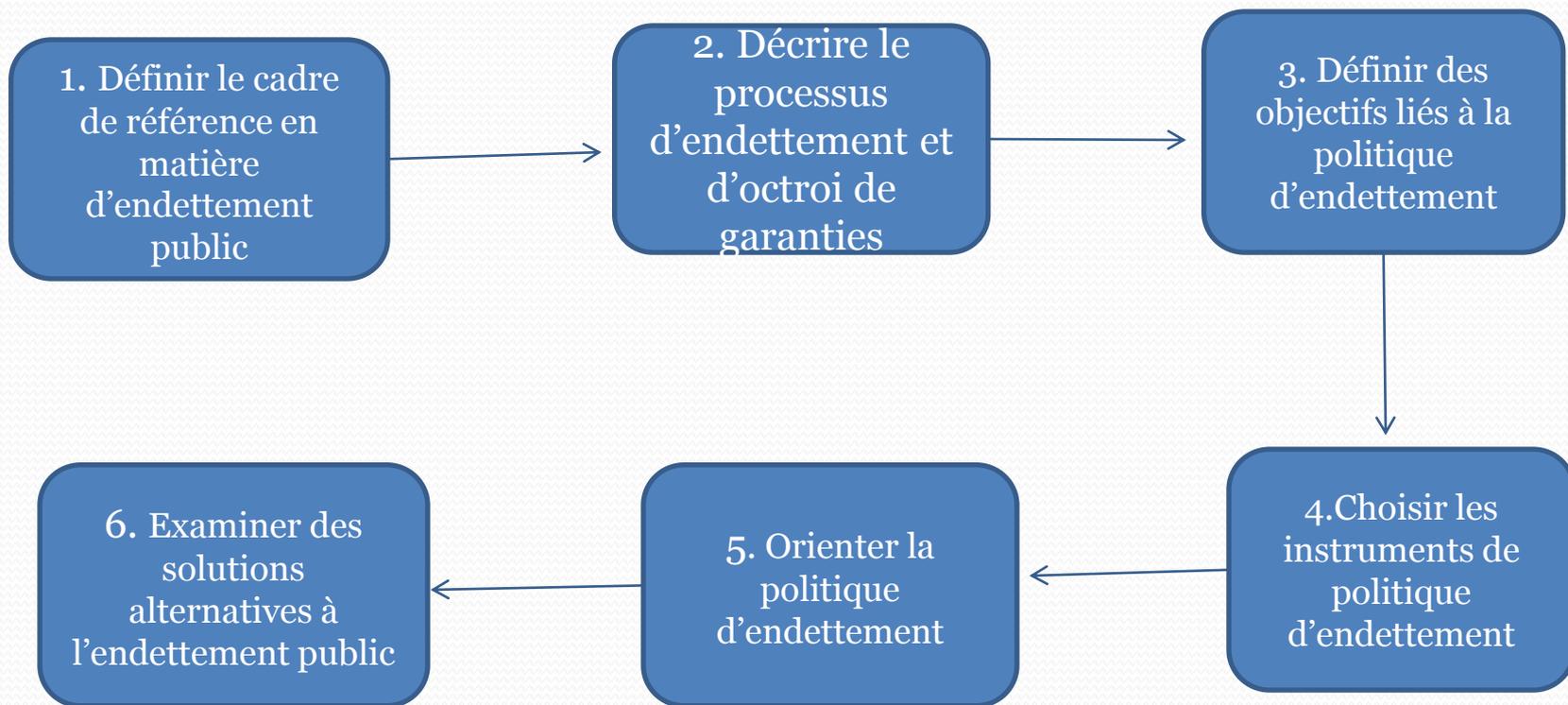
Il décrit les grandes orientations de l'Etat en matière de gestion de la dette et met en cohérence la politique économique, budgétaire et monétaire.

En outre, l'objectif est de mener une politique d'endettement prudente pour assurer la soutenabilité des finances publiques, tout en favorisant le développement économique.

Il convient de souligner que le document de politique d'endettement est en parfaite phase avec le plan Sénégal émergent(PSE), parce qu'il préconise la diversification des sources de financement et la recherche de financement alternatifs et innovants.

II- Indications sur la Politique d'Endettement

Le processus d'élaboration du document de Politique d'Endettement en six principales étapes



III- L'analyse de viabilité de la dette

Afin de s'assurer de la soutenabilité de la dette, après la détermination du cadre de référence de la politique d'endettement, des exercices de viabilité de la dette sont régulièrement effectués (deux fois l'an) ou lors d'un emprunt pour des montants importants susceptibles d'influer sur la soutenabilité de la dette.

Les résultats de l'AVD de mai 2013 indique un risque de surendettement faible mais avec quelques vulnérabilités car les tests de sensibilité montrent des indicateurs dépassant parfois leur seuil.

III- L'analyse de viabilité de la dette (fin)

- **En outre**, les résultats des simulations effectuées dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie d'urgence (PSE), indiquent un risque de surendettement faible.
- **Toutefois**, si la croissance reste à la moyenne des dix dernières années (4,1% par an) d'une manière ou d'une autre (par exemple: absence ou inefficacité des réformes), les ratios d'endettement franchiraient les seuils au-delà de 2025 et la dette deviendrait non viable.

IV- Indication sur la stratégie d'endettement

En application du règlement n° 09/CM/UEMOA du 04 juillet 2007, le Sénégal a élaboré sa première stratégie en 2012 (SDMT 2013-2016). **D'ailleurs, elle a été annexée pour la première fois à la loi de finances de 2013 lui donnant une force légale.**

En outre, cette stratégie a été révisée en 2013 (SDMT 2014 – 2017) et annexée à loi de finances de 2014.

La stratégie est le plan qui permet au gouvernement de déterminer une composition souhaitée et optimal du portefeuille de la dette et qui reflète ses préférences par rapport au compromis coût-risque.

IV-Indication sur la stratégie d'endettement

Principales étapes d'élaboration d'une SDMT

Etape 1 : Identifier les objectifs et le champ

Etape 2 : Identifier les coûts et risques de la dette existante

Etape 3 : Identifier et analyser les sources potentielles de financement

Etape 4 : Variables du marché (taux, devise etc.)

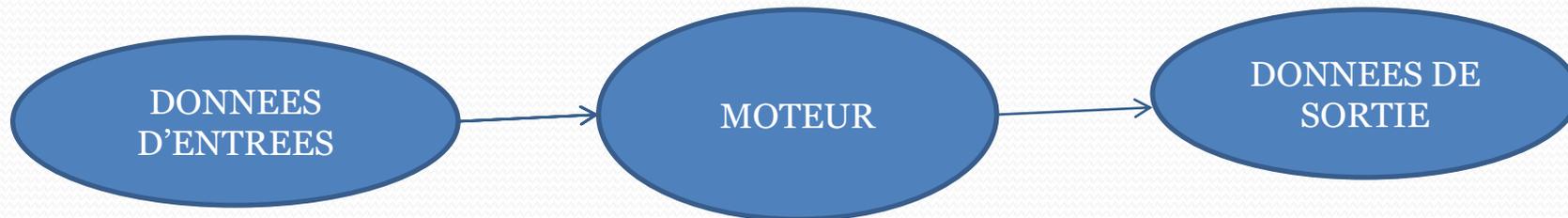
Etape 5 : Principaux facteurs structurels

Etape 6 : Analyse des différentes stratégies alternatives de gestion de la dette

Etape 7 : Examiner les conséquences pour les politiques macroéconomiques et le marché

Etape 8 : Recommander une SDMT à adopter

Ces étapes peuvent être classées en trois groupes opérationnels:



V- Quelques résultats de la mise en œuvre de la stratégie d'endettement au Sénégal

La mise en œuvre de la stratégie formulée a amélioré la pratique en matière d'endettement au Sénégal. Les deux principaux objectifs poursuivis sont:

- **le reprofilage du portefeuille de la dette avec l'allongement des maturités d'emprunts (surtout pour la dette intérieure).**
- **la réduction des coûts et risques liés au portefeuille de la dette compte tenu des contraintes de marché.**

V- a: Indicateurs de coût et de risque comparés

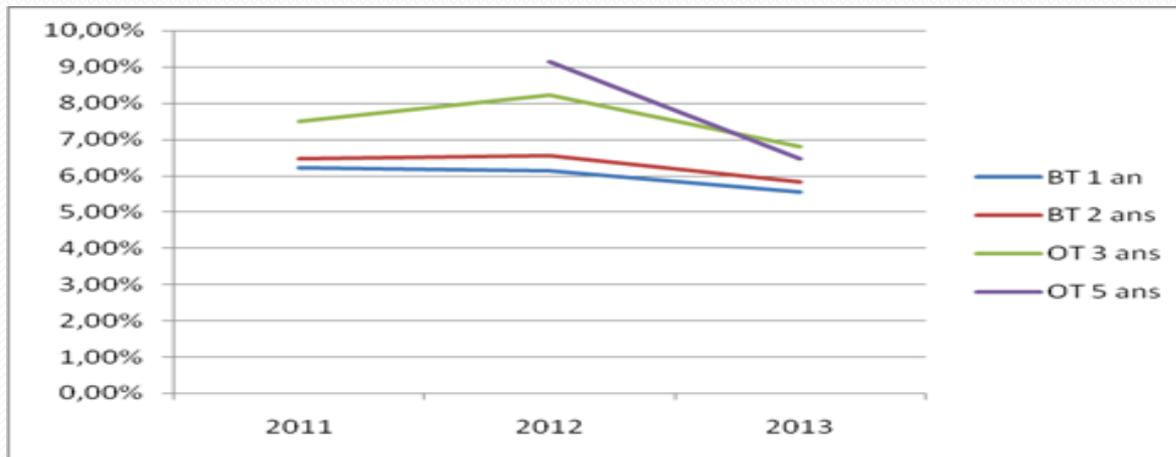
Amélioration des coûts et des différents risques favorisée par les stratégies préconisées depuis 2011.

Indicateurs		Fin 2011	Fin 2012	*fin 2017
dettes en % PIB		39,7	42,9	48,9
valeur actuelle en % PIB		33	35,8	37,5
taux d'intérêt implicite (%)		3,6	3,4	3,3
Risque de refinancement	ATM dette ext (année)	12,5	12,8	14,2
	ATM dette int (année)	1,2	1,6	1,9
	ATM dette totale (année)	9,8	9,9	11,7
	Dettes arrivant à échéance dans 1 an (%)	18,3	14,9	13,9
risque de taux d'intérêt	ATR (année)	9,7	9,8	11,7
	Dettes à refixer dans 1 an (%)	19,7	14,9	13
	dettes à taux fixe en % total	87,9	94,2	99
risque de taux de change	dettes en devise en % total	75,8	79,9	76,9
	service de la dette en % des réserves	8,7	9,7	12,3

*stratégie retenue en 2013(SDMT 2014-2017)

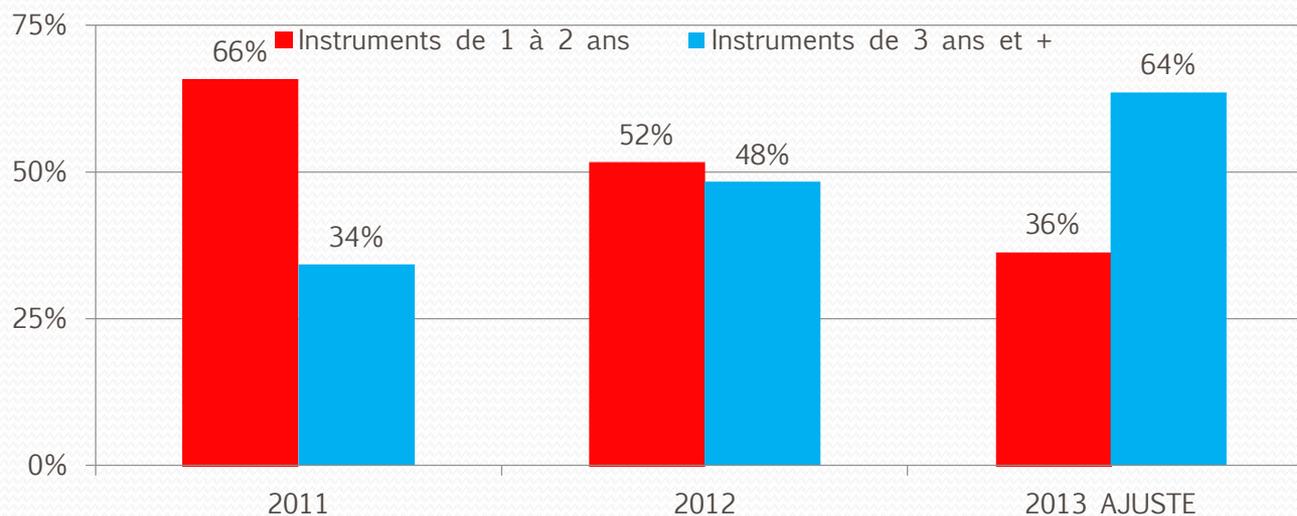
V-b: Quelques résultats sur l'évolution des taux sur le marché intérieur (UEMOA) entre 2011 et 2013.

Réduction des coûts d'emprunts depuis 2011 grâce aux stratégies mise en place.



V-c: Quelques résultats sur l'évolution des poids des instruments entre 2011 et 2013.

La dette intérieure est désormais dominée par les instruments de long terme (obligations) grâce à la stratégie de reprofilage.



V-d : Contraintes dans la mise en œuvre des stratégies d'endettement.

la mise en œuvre de la stratégie n'est pas sans difficulté, nous pouvons noter les quatre contraintes suivantes:

- le stock de la dette existante;
- les conditions du marché;
- le souhait de réaliser des taux de croissance économique élevés et rapides;
- le contexte mondial qui influe sur les conditions de financement.

Conclusion

Sans risque de se tromper, nous pouvons affirmer que l'élaboration d'un document de politique d'endettement et d'une SDMT pour la mise en œuvre de cette politique, est une étape très importante pour améliorer la gestion de la dette dans les pays en développement.

*Ces documents doivent être approuvés au plus haut niveau (exécutif et législatif) pour leur donner une **force légale** et toute la **crédibilité nécessaire** pour accroître leur chance de succès.*

La mise en place d'un cadre juridique et institutionnel cohérent, avec une définition très claire des responsabilités et des interrelations entre les différents acteurs de la chaîne de la dette reste une exigence essentielle.

Merci de votre aimable attention