

DETTES PUBLIQUES NON-DÉCLARÉES : QUELS CRÉANCIERS SONT CONCERNÉS ET À QUELLE HAUTEUR ?*

Modou Ndiaye

Points clés

- Le Bulletin Statistique de la Dette Publique 2019-2024 (2026) a révisé à la hausse le stock de la dette de l'administration centrale à fin 2023 de 6 919 milliards de FCFA (+49,9 %), portant le ratio dette publique/PIB du secteur public à 120,6 %.
- Contrairement à la lecture médiatique dominante, la dette bancaire libellée en franc CFA n'explique qu'environ un tiers de l'écart total : l'essentiel de la révision provient de créanciers extérieurs (multilatéraux, bilatéraux et commerciaux hors Eurobonds).

1. Introduction

Le *Bulletin Statistique de la Dette Publique* est une publication de la Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor du Sénégal. C'est l'un des principaux documents officiels destinés au grand public portant sur les données de flux et de stock relatives aux dettes contractées par l'administration centrale et par les entreprises publiques et parapubliques. La parution, le 14 juillet 2026, du *Bulletin Statistique de la Dette Publique* 2019-2024, permet ainsi de se faire une idée de l'évolution de la dette publique sénégalaise et d'en savoir davantage sur les tenants et aboutissants des dettes non-déclarées révélées par le rapport de la Cour des Comptes du 12 février 2025 intitulé *Audit du rapport sur la situation des finances publiques, gestions de 2019 au 31 mars 2024*. Dans son rapport, la Cour a établi que l'encours réel de la dette de l'administration centrale atteignait 18 558,91 milliards de francs CFA à la fin de l'année 2023, soit 99,67 pour cent du Produit Intérieur Brut (PIB), contre 74,41 pour cent affichés jusqu'alors.

Le *Bulletin Statistique de la Dette Publique* 2019-2024 part des résultats du rapport de la Cour des comptes et ceux du rapport non publié du cabinet Forvis Mazars. Il évalue désormais à 20 773 milliards de francs CFA le stock de la dette de l'administration centrale à fin décembre 2023, soit une révision à la hausse de 6 919 milliards de francs CFA, eu égard aux données de stocks du Bulletin du second trimestre 2024.

Après un rappel des constats du rapport de la Cour des Comptes, cette note fait le point sur les données de stocks relatives à la fin de l'année 2023, seule date pour laquelle le rapport de la Cour, le Bulletin du second trimestre 2024 et le Bulletin de juillet 2026 offrent des encours pouvant être comparés. Elle s'intéresse en particulier à la question suivante : quelle est la ventilation selon le type de créanciers et d'instruments financiers de l'écart mis en évidence par le Bulletin 2026 ?

2. Le rapport de la Cour des Comptes (2025)

Le chapitre du rapport de la Cour des Comptes consacré à la gestion de la trésorerie et de l'endettement recense neuf constatations chiffrées dont la reproduction ci-dessous fournit la source primaire à laquelle seront confrontés les résultats tirés de la comparaison des bulletins statistiques (voir Tableau 1).

Modou Ndiaye

Doctorant en économie,
Bureau de Dakar,
IDEAS-Africa Network

Comment citer :

Ndiaye, M. (2026) Dettes publiques non-déclarées : quels créanciers sont concernés et à quelle hauteur ?, IDAN Policy Brief, n°12, IDEAS-Africa Network LBG, Accra et Dakar : Ghana et Sénégal.

* Les vues exprimées ici engagent leur(s) auteur(s) et non IDAN.

Les constatations de la Cour des Comptes concernent en grande partie des écarts sur les disponibilités de trésorerie, les ressources extérieures décaissées par les bailleurs, un reliquat d'émission obligataire islamique logé chez une entreprise publique, et l'ampleur du déficit budgétaire. La seule constatation qui porte sur les emprunts bancaires est la dette bancaire hors circuit budgétaire, chiffrée par la Cour à 2 517,14 milliards de FCFA.

Le rapport précise que la reconstitution de l'encours de la dette publique, passée de 13 854 à 18 558,91 milliards de FCFA, résulte de trois éléments combinés : le montant réel des prêts-projets extérieurs, la dette bancaire hors cadrage, et les corrections apportées par la Direction de la Dette Publique. Rapportée à l'écart de 4 704,91 milliards de FCFA que la Cour a identifié entre le Projet de Loi de Règlement 2023 et son évaluation finale, la dette bancaire hors circuit budgétaire (de 2 517,14 milliards de FCFA) n'en représente que 53,5 %.

L'écart révélé par la Cour ne provient donc pas seulement, voire essentiellement, de la dette bancaire, contrairement à l'impression qu'a pu laisser le traitement médiatique du rapport.

Tableau 1 : Constatations chiffrées du rapport de la Cour des Comptes, février 2025

Constatations de la Cour des Comptes	Montant estimé	Date de référence
Écart entre le rapport du Gouvernement et le Projet de Loi de Règlement 2023 sur l'encours de la dette	81 Mds FCFA	31/12/2023
Écart sur les disponibilités bancaires du Trésor par rapport au rapport du Gouvernement	104,87 Mds FCFA	31/12/2023
Écart entre les situations de la DODP (Direction de l'Ordonnancement des Dépenses Publiques) et le rapport du Gouvernement sur les ressources extérieures	143,98 Mds FCFA	2019 à mars 2024
Reliquat de l'emprunt obligataire Sukuk SOGEPA (Société nationale de Gestion et d'Exploitation du Patrimoine bâti de l'État) non reversé au Trésor public	114,4 Mds FCFA	2022 à 2023
Encours de la dette bancaire hors circuit budgétaire	2 517,14 Mds FCFA	31/03/2024
Charges futures de la dette bancaire, intérêts et frais restant à payer	302,61 Mds FCFA	31/03/2024
Service cumulé de la dette bancaire sur la période sous revue	2 497,00 Mds FCFA	2019 à mars 2024
Déficit budgétaire reconstitué par la Cour, contre 4,9 % du PIB affiché	2 291,00 Mds FCFA, 12,3 % du PIB	2023
Encours total de la dette de l'administration centrale retenu par la Cour	18 558,91 Mds FCFA, 99,67 % du PIB	31/12/2023

3. Évolution globale du stock de la dette publique à fin 2023

Le tableau 2 décrit l'évolution du stock de la dette publique à la fin de l'année 2023 en distinguant le périmètre de l'administration centrale, celui du secteur parapublic, et celui du secteur public consolidé qui réunit les deux. Le stock de dette de chacun de ces trois périmètres diverge fortement entre l'ancienne version, le Bulletin du 2e trimestre 2024, et la nouvelle version consolidée, le Bulletin 2019-2024.

Tableau 2 : Stock de la dette publique à la fin de l’année 2023, selon les versions 2024 et 2026 du Bulletin Statistique de la Dette Publique

Agrégat	2 ^e Trim 2024 (Mds)	Juin 2026 (Mds)	Écart (Mds FCFA)	Écart (%)
Administration centrale, total	13 854	20 773	+6 919	+49,9 %
dont dette intérieure, monnaie franc CFA	4 762	6 096	+1 334	+28,0 %
dont dette extérieure, devises	9 092	14 678	+5 586	+61,4 %
Secteur parapublic, total	1 381	1 676	+295	+21,4 %
dont dette intérieure, monnaie franc CFA	384	817	+433	+112,8 %
dont dette extérieure, devises	997	860	-137	-13,7 %
Secteur public, total	15 235	22 450	+7 215	+47,4 %

L'écart le plus significatif concerne l'administration centrale, dont le stock de dette est révisé à la hausse de 6 919 milliards de francs CFA, soit une progression de 49,9 %, alimentée surtout par l'endettement en devises. Par contraste, le secteur parapublic présente un profil de révision nettement plus modéré, avec une hausse de 295 milliards de francs CFA, soit 21,4 %, tirée pour l'essentiel par la dette intérieure. Il semble ainsi que les lacunes en matière de reporting ont surtout concerné l'administration centrale et ses engagements directs plutôt que les entreprises publiques et parapubliques.

Le ratio de la dette publique rapportée au PIB est l'indicateur le plus scruté par les agences de notation et par les institutions financières internationales dans leur évaluation de la soutenabilité budgétaire. Le Bulletin du 2^e trimestre 2024 affichait un ratio de 80,34 % du PIB pour le secteur public à la fin de l'année 2023 contre 99,67 % pour la Cour des Comptes. Pour la même année, le Bulletin 2019-2024, qui s'appuie sur les résultats du rapport non publié du cabinet Forvis Mazars, porte maintenant ce ratio à 120,6 %, dont notamment 111,6 % pour l'administration centrale. L'utilisation du PIB « rebasé » du Sénégal devrait ultérieurement faire passer ce ratio à la baisse.

4. Évolution du stock de dette selon la monnaie de compte

La monnaie de compte dans laquelle la dette publique est libellée est un élément important dans toute évaluation de sa soutenabilité. Un endettement en monnaies étrangères expose à un risque de change en plus des risques de refinancement et de taux d'intérêt.

À la fin de l'année 2023, lorsque l'on compare le Bulletin du second trimestre 2024 avec le Bulletin 2019-2024, on constate que le stock de dette libellée en devises étrangères a progressé plus fortement, en proportion, que la dette en francs CFA : 61,4 % contre 28 % respectivement (voir Tableau 3). Si bien que la part de la dette extérieure dans le total est passé de 65,6 à 70,7 %.

Tableau 3 : Répartition franc CFA contre devises étrangères, administration centrale, fin 2023

Composante	2 ^e Trim 2024 (Mds)	Juin 2026 (Mds)	Écart (Mds)	Écart (%)
Dette en franc CFA, intérieure	4 762	6 096	+1 334	+28,0 %
Dette en devises étrangères, extérieure	9 092	14 678	+5 586	+61,4 %
Part de la dette en devises dans le total	65,6 %	70,7 %	+5,1 pt	n.a.

Une lecture hâtive pourrait conclure que la sous-déclaration antérieure concernait avant tout des engagements en devises. Mais cette conclusion doit être immédiatement nuancée par le fait qu'une partie substantielle de cette hausse apparente résulte d'un changement de convention comptable concernant le FMI et la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD), et non d'une découverte de nouveaux emprunts en devises.

5. Évolution du stock de dette par catégorie de créanciers

Les tableaux 4a et 4b retracent ces évolutions en distinguant les types de créanciers et la devise dans laquelle les crédits ont été accordés aux autorités sénégalaises.

Les montants associés à deux catégories de créanciers en monnaie franc CFA demeurent stables d'un document à l'autre : les souscripteurs de bons du Trésor et ceux d'obligations du Trésor. Ce qui suggère que les titres publics émis sur le marché financier régional via l'agence UMOA-Titres ne semblent pas avoir fait l'objet d'omissions comptables.

Par contraste, la dette bancaire domestique connaît la révision la plus spectaculaire, passant de 12,6 à 2 390 milliards de FCFA, une multiplication par un facteur proche de 190, portée par vingt-cinq établissements bancaires distincts. La Société Générale Sénégal, la Banque de Dakar et la Société Générale de Côte d'Ivoire concentrent à eux trois plus du quart de l'encours.

Tableau 4a : Créanciers en franc CFA, administration centrale, fin 2023.

Catégories de créanciers	2 ^e Trim 2024 (Mds)	Juin 2026 (Mds)	Écart (Mds)	Écart (%)
Bons du Trésor, résidents et marché UMOA-Titres	193,0	193,0	0,0	0,0 %
Obligations du Trésor domestiques, résidents et non-résidents UEMOA	3 146,0	3 242,0	+96,0	+3,1 %
Dette bancaire domestique, vingt-cinq établissements	12,6	2 390,0	+2 377,4	n.a.
BCEAO, droits de tirage spéciaux	1 247,0 *	271,0	-976,0 *	
BOAD, part restée en monnaie franc CFA	164,0 *	0,0	-164,0 *	
Total créanciers, dette en monnaie franc CFA	4 762,6	6 096,0	+1 333,4	+28,0 %

** Les 976 Mds FCFA sortis de la ligne BCEAO et les 164 Mds FCFA sortis de la ligne BOAD ne sont pas remboursés : ils sont reclassés dans les dettes en devises au tableau 4b.*

Les deux dernières lignes du tableau 4.a, relatives à la Banque Centrale des États de l'Ouest (BCEAO) et à la BOAD, ne traduisent quant à elles aucun remboursement réel : les montants respectifs, 976 milliards et 164 milliards, ont été déplacés et comptabilisés dans les dettes en devises. Voir le tableau 4.b.

Le classement des créanciers en devises fait apparaître une hiérarchie sensiblement différente de celle observée en monnaie franc CFA. Les créanciers multilatéraux hors FMI et BOAD demeurent le premier poste avec 5 103 milliards de FCFA, en hausse de 1 501 milliards. Leur progression, bien que substantielle en valeur absolue, reste proportionnellement plus mesurée (41,7 %) que celle des créanciers bilatéraux hors Club de Paris (69,7 %) et celle des prêteurs commerciaux hors Eurobonds (121,8 %). Cette dernière catégorie regroupe des établissements tels que Standard Chartered Bank, la Société Générale de Côte d'Ivoire, Cargill ou Afreximbank selon le détail nominatif publié pour la fin de l'année 2024. Tout comme pour la dette bancaire en franc CFA hors circuit budgétaire, nous avons aussi affaire ici à un canal de financement de gré à gré qui a été mal capté par les dispositifs de suivi.

La seule catégorie à avoir connu une révision à la baisse concerne les Eurobonds, un instrument coté sur les marchés internationaux.

Tableau 4b : Créanciers extérieurs, administration centrale, fin 2023.

Catégories de créanciers	2 ^e Trim 2024 (Mds)	Juin 2026 (Mds)	Écart (Mds)	Écart (%)
Multilatéraux, hors FMI et BOAD, dont Banque mondiale, BAD (Banque Africaine de Développement), FAD (Fonds Africain de Développement), autres	3 602,0	5 103,0	+1501,0	+41,7 %
FMI, reclassement	0,0 *	976,0	n.a.	
BOAD, reclassement	0,0 *	323,0	n.a.	
Bilatéraux, Club de Paris	674,0	1 099,0	+425,0	+63,1 %
Bilatéraux, hors Club de Paris, Chine, Inde, Koweït	1 033,0	1 753,0	+720,0	+69,7 %
Crédits à l'exportation	425,0	1 118,0	+693,0	+163,1 %
Eurobonds, investisseurs internationaux	2 546,0	2 503,0	-43,0	-1,7 %
Commercial hors Eurobonds, prêts bancaires syndiqués étrangers	813,0	1 803,0	+990,0	+121,8 %
Total créanciers, dette en devises	9 092,0	14 678,0	+5 586,0	+61,4 %

* Le FMI et la BOAD figuraient en totalité en monnaie franc CFA dans l'ancienne version, voir le tableau 4a.

Classement des créanciers selon la contribution à la révision

Les tableaux 5.a et 5.b. permettent d'identifier et de hiérarchiser, pour chaque compartiment monétaire, les catégories de créanciers qui ont surtout été concernées par la révision des données de stocks.

En monnaie franc CFA, la révision est concentrée sur une unique ligne, la dette bancaire, qui explique à elle seule plus du tiers de l'écart total, tandis que les deux lignes négatives, relatives au FMI et à la BOAD, ne traduisent qu'un artefact de reclassement et non une réduction de dette. Voir tableau 5.a.

En devises, à l'inverse, la contribution se répartit de façon beaucoup plus homogène entre cinq catégories de poids comparable, allant de 976,0 à 1 501,0 milliards de FCFA. Ce qui signifie qu'aucun créancier extérieur pris isolément ne domine la révision de la manière dont la dette bancaire domestique domine la révision en monnaie franc CFA. Voir tableau 5.b.

Ces différences selon le compartiment monétaire ont une implication directe pour la conception d'un dispositif de gouvernance de la dette : un mécanisme de surveillance renforcé sur un seul type de créancier suffirait à couvrir l'essentiel du risque de sous-déclaration en monnaie franc CFA, alors qu'un mécanisme équivalent en devises devrait nécessairement couvrir simultanément plusieurs catégories de bailleurs et de créanciers commerciaux pour être réellement efficace.

Tableau 5a : Classement des créanciers en franc CFA selon la contribution à l'écart total, fin 2023.

Rang	Créancier, dette en monnaie franc CFA	Écart (Mds FCFA)	Part de l'écart total
1	Dette bancaire domestique	+2 377,4	34,4 %
2	Obligations du Trésor domestiques	+96,0	1,4 %
3	Bons du Trésor	0,0	0,0 %
4	BOAD, part sortie de la dette en monnaie franc CFA	-164,0	-2,4 %
5	BCEAO, droits de tirage spéciaux et FMI	-976,0	-14,1 %
	Sous-total, dette en monnaie franc CFA	+1 333,4	19,3 %

Tableau 5b : Classement des créanciers en devises selon la contribution à l'écart total, fin 2023.

Rang	Créancier, dette en devises	Écart (Mds FCFA)	Part de l'écart total
1	Multilatéraux, hors FMI et BOAD	+1 501,0	21,7 %
2	Bilatéraux, Club de Paris et hors Club	+1 145,0	16,6 %
3	Commercial, hors Eurobonds	+990,0	14,3 %
4	FMI, reclassé	+976,0	14,1 %
5	Crédits à l'exportation	+693,0	10,0 %
6	BOAD, reclassée et réellement accrue	+323,0	4,7 %
7	Eurobonds	-43,0	-0,6 %
	Sous-total, dette en devises	+5 585,0	80,7 %

Le reclassement méthodologique du FMI et de la BOAD

Le Bulletin du 2^e trimestre 2024 comptabilisait un poste unique en monnaie franc CFA, intitulé BCEAO-FMI, d'un montant de 1 247 milliards de francs CFA. Le bulletin consolidé 2019-2024 décompose le même montant en deux composantes désormais logées dans des catégories différentes : 271 milliards de francs CFA au titre des droits de tirage spéciaux, maintenus en monnaie franc CFA, et 976 milliards de francs CFA au titre des financements proprement dits du FMI, désormais classés en devises.

Un raisonnement similaire, bien que partiel, s'applique à la BOAD, dont l'ancien montant en monnaie franc CFA de 164 milliards de francs CFA se retrouve, avec une part supplémentaire de 159 milliards, dans le nouveau montant en devises de 323 milliards, de sorte que 164 milliards relèvent ici du seul reclassement et 159 milliards constituent une augmentation réellement nouvelle.

Au total, sur les 6 919 milliards de francs CFA d'écart global constaté, 1 140 milliards, soit environ 16,5 pour cent de l'écart en devises affiché, relèvent de ce seul effet de reclassement, sans qu'aucun franc CFA ni aucune devise supplémentaire n'ait été emprunté à cette occasion.

6. Évolution du stock de dette par type d'instrument financier

La nature juridique de l'instrument, négociable sur un marché organisé ou contracté de gré à gré entre l'État et un créancier déterminé, constitue un second critère d'analyse, distinct de la seule identité du créancier, dont le recoupement avec la monnaie de compte permet d'isoler plus finement les segments de la dette les plus exposés au risque de sous-déclaration.

Tableau 6a : Stock de dettes libellées en franc CFA, fin 2023, selon le type d'instrument.

Instrument, créancier concerné	2 ^e Trim 2024 (Mds)	Juin 2026 (Mds)	Écart (Mds)	Écart (%)
Bons du Trésor, résidents, marché UMOA-Titres	193,0	193,0	0,0	0,0 %
Obligations du Trésor par adjudication, résidents et non-résidents UEMOA	2 643,0	2 643,0	0,0	0,0 %
Obligations du Trésor par appel public à l'épargne, résidents	503,0 *	524,0	+21,0 *	
Obligation Sukuk, résidents	n.d. *	75,0	n.a.	
Emprunt bancaire direct, vingt-cinq établissements locaux	12,6	2 390,0	+2 377,4	
Droits de tirage spéciaux, BCEAO	1 247,0 **	271,0	voir note **	
Prêt BOAD, part restée en monnaie franc CFA	164,0	0,0	-164,0 ***	
Total instruments, dette en monnaie franc CFA	4 762,6	6 096,0	+1 333,4	+28,0 %

* Appel public à l'épargne et Sukuk étaient considérés ensemble dans l'ancienne version. ** Droits de tirage spéciaux et prêts du FMI étaient consolidés dans l'ancienne version. *** Reclassé en devises, voir tableau 6b

Les montants associés aux bons et aux obligations du Trésor n'ont pas connu de révision notable entre les deux versions du Bulletin. L'appel public à l'épargne a progressé modérément. Tout comme l'émission Sukuk, avec 75,0 milliards de FCFA. La révision de la dette en monnaie domestique a donc essentiellement concerné l'emprunt bancaire (voir Tableau 6a).

Tableau 6b : Stock de dettes libellées en devises, fin 2023, selon le type d'instrument.

Instrument, créancier concerné	2 ^e Trim 2024 (Mds)	Juin 2026 (Mds)	Écart (Mds)	Écart (%)
Eurobonds, investisseurs internationaux	2 546,0	2 503,0	-43,0	-1,7 %
Prêt multilatéral, hors FMI et BOAD	3 602,0	5 103,0	+1501,0	+41,7 %
Prêt FMI	0,0 *	976,0	n.a.	
Prêt BOAD	0,0 *	323,0	n.a.	
Prêt bilatéral, Club de Paris	674,0	1 099,0	+425,0	+63,1 %
Prêt bilatéral, hors Club de Paris	1 033,0	1 753,0	+720,0	+69,7 %
Crédit à l'exportation	425,0	1 118,0	+693,0	+163,1 %
Financement bancaire commercial syndiqué, hors Eurobonds	813,0	1 803,0	+990,0	+121,8 %
Total instruments, dette en devises	9 092,0	14 678,0	+5 586,0	+61,4 %

* Le FMI et la BOAD figuraient en totalité en monnaie franc CFA dans l'ancienne version, voir le tableau 6a.

À l'exception des Eurobonds, les sept autres lignes, toutes relatives à des prêts ou crédits contractés de gré à gré, progressent sans exception. Les prêts multilatéraux hors FMI et BOAD demeurent le poste le plus élevé en valeur absolue au sein des dettes en devises, mais le financement bancaire commercial syndiqué affiche la progression la plus rapide en proportion (voir Tableau 6b).

7. Conclusion

Les résultats de cette note invitent à revisiter le discours dominant selon lequel la dette dissimulée du Sénégal concernerait avant tout des créances en franc CFA auprès des banques de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Certes, la dette bancaire domestique constitue, prise isolément, la ligne ayant connu la plus forte révision, avec une multiplication par près de 190. Cependant, dès lors que l'on distingue la dette selon la monnaie de compte, on s'aperçoit que cette dette bancaire en franc CFA n'explique qu'un tiers de l'écart total révélé par le Bulletin 2019-2024. Elle est même inférieure en termes absolus aux prêts non déclarés qui ont été accordées par les créanciers multilatéraux et bilatéraux réunis.



**IDEAS-Africa Network
LBG (IDAN)**

Bureau d'Accra :

Kwame Nkrumah
Complex, Institute of
Africa Studies, University
of Ghana, Legon, Ghana

reponse@idan.africa

Bureau de Dakar :

Lot 55-56, Immeuble
Serigne Saliou 8e étage,
Appt 8A près Cité CPI,
VDN | Dakar - Sénégal

+221 33 826 15 40

dakaroffice@idan.africa