N° 14
NOVEMBRE
2026

POLICY BRIEF

IDEAS-Africa Network LBG (IDAN)

LA LÉGALITÉ DES DETTES NON DÉCLARÉES AU SÉNÉGAL : QUALIFICATION JURIDIQUE, RISQUES ET LEVIERS D'ACTION DE L'ÉTAT*

Mor Thiam

Points clés

- **Les dettes non déclarées ne sont pas un bloc homogène.** L'essentiel de la révision de la dette relève de défauts de comptabilisation, de reporting ou de périmètre. Une illégalité contractuelle n'est caractérisée, en l'état des sources, que pour une partie de la dette bancaire intérieure contractée hors autorisation parlementaire.
- **Une illégalité largement neutralisée en pratique.** Elle a été en partie couverte par la validation législative de 2025 (art. 43 de la LFR), et une annulation obligerait l'État à restituer le principal perçu, ce qui n'est pas le cas de toutes les dettes non déclarées.
- **Un défaut unilatéral** exposerait l'État à des contentieux et à une rupture de financement sur la dette extérieure, et à un risque systémique sur la stabilité financière de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Une restructuration imposée des titres de droit local est juridiquement défendable, mais son gain serait limité (de l'ordre de 2 à 3,5 % du stock de dette) et son coût en matière de crédibilité élevé.
- **Le levier décisif est institutionnel :** publier le rapport Forvis Mazars, cartographier les autorisations, sanctionner les manquements, créer un registre unique de la dette et combler les vides de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Introduction

Depuis la publication, le 12 février 2025, du rapport de la Cour des comptes sur la situation des finances publiques (gestions de 2019 au 31 mars 2024), les dettes non déclarées du Sénégal sont au cœur du débat public et des discussions avec les partenaires financiers. La Cour a établi que l'encours réel de la dette de l'administration centrale atteignait 18 558,91 milliards de F CFA à fin 2023, soit 99,67 % du PIB, contre 74,41 % affichés jusqu'alors. L'attention s'est alors portée sur la dette bancaire intérieure contractée hors circuit budgétaire.

Le débat s'est par la suite déplacé avec la publication du *Bulletin statistique de la dette publique 2019-2024*, le 14 juillet 2026, par le ministère de l'Économie, des Finances et du Plan (MEFP). Par rapport à la version du deuxième trimestre 2024, ce bulletin révise à la hausse de 6 919 milliards de F CFA (+49,9 %) le stock de la dette de l'administration centrale à fin 2023, qui passe ainsi de 13 854 à 20 773 milliards, soit environ 112 % du PIB. Cette révision provient avant tout de la dette extérieure (tableau 1).

Tableau 1 : Stock de la dette publique à fin 2023, selon les versions 2024 et 2026 du Bulletin statistique de la dette publique (milliards de F CFA)

Agrégat	2e trim. 2024	Juin 2026	Écart	Écart (%)
Administration centrale, total	13 854	20 773	+6 919	+49,9 %
dont dette intérieure (F 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 (F 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 %

Source : Ndiaye, M. (2026), IDAN Policy Brief n° 12, tableau 2, d'après le Bulletin statistique de la dette publique (versions du 2e trimestre 2024 et de juin 2026). Les totaux peuvent différer d'un milliard du fait des arrondis.

Mor Thiam

Doctorant contractuel — Chargé d'enseignement en Finances publiques

Institut de Droit Public, Université de Poitiers

thiammor404@gmail.com

Comment citer :

Thiam, M. (2026) La légalité des dettes non déclarées au Sénégal : Qualification juridique, risques et leviers d'action de l'État, IDAN Policy Brief, n°14, IDEAS-Africa Network LBG, Accra et Dakar : Ghana et Sénégal.

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

Les dettes intérieure et extérieure ne relèvent ni du même droit, ni des mêmes juridictions, ni des mêmes vices éventuels. La note adopte donc une approche différenciée. Elle examine la légalité de la contractualisation de la dette de l'État (I), qualifie les catégories de dettes non déclarées (II), évalue les effets d'un dépassement du plafond d'emprunt et d'un défaut de comptabilisation (III), puis examine les leviers d'action de l'État (IV). Elle formule enfin des recommandations (V).

Précision de méthode. Faute d'accès aux contrats, la note distingue ce qui ressort des sources (Cour des comptes, *Bulletin Statistique*) des hypothèses de qualification, signalées comme telles. La catégorie des certificats nominatifs d'obligations (CNO) est volontairement omise.

I. La légalité de la contractualisation

À la différence des personnes privées, le consentement de l'État est un consentement démocratique. Le droit budgétaire sénégalais le consacre en subordonnant la légalité d'un contrat d'endettement à une autorisation parlementaire.

Le recours à l'endettement est d'abord encadré par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)[1]. L'article 27 précise que les ressources de trésorerie, dont les emprunts à moyen et long terme, sont « autorisées par une loi de finances » et que la « variation nette de l'encours des emprunts à moyen et long terme qui peuvent être émis est plafonnée annuellement par une loi de finances ».

Cette autorisation passe chaque année par la loi de finances. L'article 12 de la loi de finances pour 2025, dit « article d'équilibre », autorise le ministre chargé des Finances à contracter des emprunts, sur le marché national ou extérieur, « à des conditions fixées par décret ou par convention ».

L'article 133 du Règlement général sur la comptabilité publique (RGCP)[2] en tire le principe de légalité formelle : « aucune dette de l'État ne peut être contractée sous forme de souscription de rente perpétuelle, d'emprunt à court, moyen et long termes, ou sous forme d'engagements payables à terme ou par annuités [...] qu'en vertu de la loi de finances ». La loi de finances, et donc le Parlement, détient ainsi un monopole sur l'acte fondateur de l'endettement.

II. La qualification juridique des dettes non déclarées

A. Trois catégories relevant d'un manquement à l'information et à la transparence

1. **Les garanties d'emprunt non comptabilisées (« hors bilan »).** La dette garantie a été successivement réévaluée à 535 milliards puis à 2 265,45 milliards[3]. Ces engagements prennent la forme d'actes identifiables, comme les décrets n° 2023-2263 et n° 2023-2264 accordant des garanties à la Senelec[4]. Le règlement n° 09/2007/CM/UEMOA et la directive n° 05/97/CM/UEMOA encadrent ces garanties : montant maximum fixé par la loi de finances et provisionnement obligatoire à hauteur de 10 % des échéances annuelles dues par les bénéficiaires des garanties et avals de l'État. Le manquement réside ainsi dans l'inexécution des obligations de comptabilisation et de provisionnement.
2. **Les arriérés dits « dissimulés ».** Estimés à environ 4 % du PIB dans le périmètre du FMI[5], ils correspondent à des dettes exigibles nées de l'exécution de marchés publics (travaux, fournitures, services) régis par le Code des marchés publics[6]. Leur formation échappe au droit de l'endettement public. La seule irrégularité réside dans leur non-comptabilisation, contraire à la sincérité budgétaire et comptable.

[1] Loi organique n° 2020-07 du 26 février 2020 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances, modifiée par la loi organique n° 2016-34 du 23 décembre 2016.

[2] Décret n° 2020-978 du 23 avril 2020 portant Règlement général sur la comptabilité publique.

[3] Cour des comptes du Sénégal : Rapport définitif d'audit sur la situation des finances publiques – Gestions de 2019 au 31 mars 2024, p. 38 et 42.

[4] Décrets n° 2023-2263 et n° 2023-2264 du 23 novembre 2023 accordant des garanties souveraines à la Senelec.

[5] FMI : « Les services du FMI concluent une mission au Sénégal », communiqué de presse n° 25/360, 6 novembre 2025

[6] Décret n° 2022-2295 du 28 décembre 2022 portant Code des marchés publics, Journal officiel (JO), n° 7592, 2023.

3. **Les manipulations statistiques de périmètre.** Elles proviennent de l'exclusion de la dette des entreprises publiques du périmètre consolidé. Le règlement n° 09/2007/CM/UEMOA impose d'inclure les organismes dont l'État détient au moins 50 % du capital, ce qui couvre les sociétés nationales et les sociétés à participation publique majoritaire[7]. L'encours du secteur public élargi a été estimé à 1 917 milliards en 2024 (9,6 % du PIB).

B. Les emprunts directs de l'État

1. **La dette intérieure bancaire extrabudgétaire.** La Cour des comptes met en lumière un encours extrabudgétaire de 2 497 milliards au titre de 2024, réajusté à 2 377 milliards par le *Bulletin Statistique*.
2. **Critère de qualification.** Chaque année, l'article d'équilibre autorise de manière générale le ministre à emprunter. Un prêt qui entre dans le champ de cette habilitation, mais en dépasse le plafond, relève d'un simple dépassement, qui ne le rend pas nul (III.1). Un prêt étranger à toute habilitation (conclu hors du circuit budgétaire, sans loi de finances le couvrant) est en revanche nul pour défaut de pouvoir (art. 85 du Code des Obligations Civiles et Commerciales du Sénégal). Cette qualification est à confirmer convention par convention : l'état des sources ne permet pas de classer avec certitude chacune des vingt-cinq relations bancaires.
3. **La régularisation *a posteriori*.** Pour restaurer la sécurité juridique face aux tiers (porteurs de bonne foi à la suite des appels publics à l'épargne et des titrisations de mars et août 2023), l'article 43 de la loi de finances rectificative (LFR) pour 2025 a validé ces dettes et les a intégrées rétroactivement aux comptes de l'État[8]. Si la nullité initiale était absolue, la validation sécurise les titres émis sur le marché. Deux questions restent ouvertes et conditionnent la suite de l'analyse : le **périmètre exact** de l'article 43 (toutes les dettes ou seulement certaines) et la **validité de la validation elle-même** en droit sénégalais. Les références françaises sur les validations législatives[9] pourraient à cet égard servir de comparatif.
4. **La dette extérieure et les décaissements non déclarés.** Les avis de la Cour suprême relatifs aux emprunts extérieurs visent explicitement la loi de finances habilitante, mais ils ne sont pas publics. Se référant à l'*International Debt Report 2025* de la Banque mondiale, Kessler notait que le problème ne tient pas à des « projets fantômes », mais à des décaissements non déclarés sur des projets existants : le Sénégal déclarait les engagements (signatures) sans rapporter les décaissements, dont le montant non déclaré atteignait près de 2 milliards de dollars en 2023 (environ 6 % du PIB)[10].

Hypothèse de travail : ces emprunts ont été régulièrement autorisés et le manquement est un défaut de reporting. Cependant, le *Bulletin Statistique* de 2026 révèle aussi des prêts non captés par les dispositifs de suivi (tableau 1). Il faut donc un audit de la chaîne d'autorisation (loi de finances ou loi d'habilitation, convention, décret) avant de conclure.

III. Dépassement du plafond, défaut de comptabilisation et validité des contrats

1. Le dépassement du plafond d'emprunt rend-il le contrat nul ?

L'article d'équilibre fixe un plafond qui présente deux caractéristiques. Il ne porte que sur les emprunts à moyen et long terme (titres de plus d'un an). Il porte sur la variation nette de l'encours : si l'État rembourse 150 milliards et en émet 200, seuls les 50 milliards de variation nette sont plafonnés.

[7] Loi d'orientation n° 2022-08 du 19 avril 2022 relative au secteur parapublic, au suivi du portefeuille de l'État et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique.

[8] Loi de finances rectificative (LFR) pour 2025, art. 43, 25 juin 2025.

[9] À titre comparatif (droit français) : Conseil constitutionnel, décision n° 85-192 DC du 24 juillet 1985 ; CE, 7 juillet 2004, Fédération des syndicats autonomes PTT Midi-Pyrénées ; Cass. com., 24 avril 2001, Association Être enfant au Chesnay c/Terki (motifs d'intérêt général des validations rétroactives).

[10] Kessler, M. : « Dette cachée du Sénégal : que nous apprennent les nouvelles statistiques sur la dette internationale », FinDevLab, décembre 2025.

La réponse semble négative, pour deux raisons. D'une part, les ressources d'emprunt sont des opérations de trésorerie qui sont, par essence, **évaluatives** (art. 27 de la LOLF) et ne semblent donc pas assorties d'un plafond dont le franchissement entacherait l'encaissement d'illégalité. D'autre part, l'article 27 distingue l'habilitation de principe à emprunter et le plafonnement annuel de la variation nette. Il en découle deux conséquences :

- l'absence d'habilitation de principe entraîne la nullité absolue de l'engagement, sur le fondement de l'article 4 de la LOLF et de l'article 133 du RGCP, pour vice de compétence : c'est le cas des dettes bancaires hors habilitation (II. B) ;
- le dépassement du plafond annuel (art. 27, al. 3) ne frappe pas à lui seul le contrat de nullité absolue. L'habilitation de principe étant régulière, les titres restent valides et opposables aux tiers. Le dépassement constitue une inexécution de la contrainte macro-financière fixée par le Parlement, qui appelle une régularisation par la prochaine LFR (art. 4, al. 2, et 20, al. 2).

2. Quelle sanction en cas de non-régularisation prolongée ?

Lorsqu'un dépassement n'est régularisé par aucune LFR pendant plusieurs exercices, deux conséquences s'imposent. D'une part, chaque année de carence constitue un manquement autonome à l'article 27, qui engage la responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement sans affecter la dette elle-même, dont le remboursement se poursuit selon le contrat (art. 28 de la LOLF). D'autre part, la durée ne convertit pas en nullité un dépassement qui n'en était pas frappé à l'origine. À l'inverse, les emprunts contractés sans habilitation demeurent nuls, quelle que soit la durée écoulée.

Il subsiste un **vide juridique**, aucune sanction n'étant prévue en l'espèce.

IV. Que peut faire l'État ?

1. Refuser unilatéralement de payer

a. Créanciers commerciaux extérieurs (Eurobonds, banques, prêteurs de gré à gré). Ces contrats sont quasi systématiquement régis par un droit étranger (anglais, new-yorkais ou français) et comportent des clauses de renonciation à l'immunité de juridiction[11] et d'exécution[12]. Rares jusqu'en 1981 (40 % des contrats entre 1960 et 1981)[13], elles sont devenues le standard des marchés[14]. La High Court britannique (*NML Capital v. Argentina,* 2011) a jugé que la renonciation générale exprime la volonté de l'État de se soumettre à la juridiction la plus large aux fins d'exécution forcée. La Cour d'appel du deuxième circuit (*Capital Ventures v. Argentina,* 2009) et la Cour de cassation française (*Commisimpex c. Congo,* 2015) ont confirmé ce principe. Un défaut déclencherait des contentieux et une « chasse aux avoirs »[15]. Il faut toutefois nuancer : les actifs saisissables sont ceux qui ne sont pas affectés à une mission de souveraineté, et les biens diplomatiques ou de banque centrale bénéficient de protections renforcées (par exemple, par la loi Sapin II en France). Le risque réel est donc surtout contentieux et réputationnel.

b. Créanciers officiels (multilatéraux et bilatéraux). Ils représentent l'essentiel des prêts non déclarés extérieurs. Le risque n'est pas la saisie d'avoirs, mais la rupture de financement : clauses de défaut croisé, perte de l'accès aux guichets multilatéraux, blocage des discussions du Cadre commun du G20.

[11] Julie-Rault, C. : Le cadre juridique de la gestion des dettes souveraines, thèse, Université Panthéon-Sorbonne – Paris I/Humboldt-Universität, 2015, p. 66.

[12] Lequesne-Roth, C. : L'évolution du régime contractuel de défaut des États débiteurs européens, thèse, Université de Toulon, 2015, p. 278.

[13] Posner, E., Choi, S. J., Gulati, M. : « Political Risk and Sovereign Debt Contracts », Public Law and Legal Theory Working Paper n° 583, 2011, p. 20.

[14] Mark, W., Weidemaier, C. : « Disputing Boilerplate », Temple Law Review, n° 1, 2009, p. 22

[15] Schumacher, J., Trebesch, C., Enderlein, H. : « Sovereign Defaults in Court », Working Paper, SSRN, 2014.

c. Dette intérieure (créanciers de la zone UEMOA). L'État y bénéficie de l'immunité d'exécution de l'article 30 de l'AUPSRVE, qui interdit l'exécution forcée et les mesures conservatoires contre les personnes morales de droit public ; la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage (CCJA) en rappelle strictement le privilège[16]. Le système bancaire de l'UEMOA est massivement exposé aux titres publics sénégalais : l'encours détenu par les banques régionales est passé de 998 à 2 225 milliards entre 2024 et 2025[17]. Un refus d'honorer la dette intérieure présenterait un risque systémique sur le secteur bancaire et financier de l'UMOA, menaçant la stabilité bancaire régionale et les épargnants.

En conclusion, en l'état actuel des informations disponibles, le refus unilatéral pourrait entraîner des contentieux et une rupture de financement sur la dette extérieure, d'une part, et un risque systémique sur la dette intérieure, d'autre part.

2. L'invocation du caractère odieux ou illégitime de la dette

La théorie classique. Formulée lors des négociations du traité de Paris de 1898 (dettes cubaines) puis théorisée par Alexandre Sack en 1927[18], la dette odieuse désigne l'emprunt souscrit par un pouvoir « non pas selon les besoins et les intérêts de l'État, mais pour fortifier son régime despotique, pour réprimer la population qui le combat » ; elle s'éteint avec le régime[19].

Les reformulations contemporaines. Kremer et Jayachandran définissent la dette odieuse comme celle « encourue sans le consentement des populations et sans bénéfice pour elles, en particulier si les créanciers avaient connaissance de cet état de fait »[20]. Hanlon définit la dette illégitime par quatre critères cumulatifs : la destination des fonds, les circonstances de souscription, les termes du contrat et la conduite du créancier[21]. Pour le Sénégal, il faut distinguer le consentement démocratique général de l'autorisation parlementaire formelle. L'absence d'approbation est d'abord un vice d'habilitation législative. Quant à l'absence de bénéfice pour la population, elle suppose des audits approfondis sur la destination effective des fonds : un audit citoyen de la dette y trouverait une légitimité.

Une réception juridictionnelle restreinte. Ces concepts sont peu stabilisés en droit international positif et rarement accueillis par les juges. La sentence *Tinoco* fait peser sur le créancier la charge de prouver sa bonne foi[22]. En Argentine, dans l'affaire *Olmos*, le juge Ballesteros a constaté en 2000 de nombreuses irrégularités dans l'endettement de la dictature ; les infractions étant prescrites, il a renvoyé la question au Congrès, compétent pour régler la dette[23]. Cet exemple illustre la portée limitée du juge sur ces questions.

Un levier politique et financier : l'Équateur (2008). Après le rapport de la commission d'audit intégral du crédit public (CAIC)[24], le gouvernement équatorien n'a pas saisi de juridiction internationale : il a suspendu le service d'une partie de sa dette. Les créanciers ont cédé leurs titres à prix décoté ; l'État a racheté 3,2 milliards de dollars de dette nominale pour environ 900 millions, soit une économie d'environ 7 milliards sur l'ensemble des échéances. Ce succès confirme surtout que l'illégitimité est un argument de négociation, et d'inversion des rapports de force, et non un levier au sens juridique du terme.

[16] Acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution (AUPSRVE), art. 30 ; CCJA : 8 avril 2021, Établissement Debibe Arranga c/État tchadien, arrêt n° 047/2021.

[17] Ministère de l'Économie, du Plan et de la Coopération (Sénégal) : Sénégal : développements économiques récents et perspectives, mars 2026, p. 26-27.

[18] Sack, A. N. : Les effets des transformations des États sur leurs dettes publiques et autres obligations financières, Paris, Recueil Sirey, 1927

[19] Collet, S., Oosterlinck, K. : « Le concept de dettes odieuses », Revue d'économie financière, n° 133, 2019, p. 273-281.

[20] Kremer, M., Jayachandran, S. : « La dette odieuse », Finances et développement, FMI, juin 2002.

[21] Hanlon, J. : Defining illegitimate debt and linking its cancellation to economic justice, Open University pour Norwegian Church Aid, 2002.

[22] Arbitrage Taft : affaire Tinoco (1923) ; Merckaert, J. : « Les créanciers des dictateurs ne connaissent pas la repentance », Revue internationale et stratégique, n° 85, 2012/1, p. 89-97.

[23] Juzgado Criminal y Correccional Federal n° 2 (Argentine), juge Ballesteros : Olmos, Alejandro s/denuncia, 13 juillet 2000.

[24] CAIC : Informe final de la auditoría integral de la deuda ecuatoriana, Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (Équateur), novembre 2008.

3. La demande de nullité des contrats viciés

Pour les dettes bancaires conclues sans habilitation, l'État dispose, en théorie, de la faculté d'invoquer la nullité absolue d'ordre public (art. 85 du COCC). Plusieurs obstacles la privent d'une grande part de son intérêt pratique.

L'effet de la validation de 2025. Si l'article 43 de la LFR de 2025 couvre ces dettes, il faut établir s'il fait obstacle à une action en nullité. L'analyse dépend de son périmètre et de la validité de la validation (II. B).

La théorie de l'apparence. En droit comparé, le Conseil constitutionnel mozambicain a prononcé en 2019 la nullité absolue de garanties d'État accordées sans autorisation parlementaire[25]. Mais, devant le juge anglais, des banques de bonne foi ont pu invoquer le mandat apparent (*ostensible authority*)[26]. Rien n'indique que la théorie de l'apparence, connue des droits civilistes, soit inapplicable aux créances de droit local : les banques sénégalaises de bonne foi pourraient l'opposer. La bonne foi des créanciers (leur connaissance de l'absence d'habilitation, leur supervision par la BCEAO) est donc déterminante.

Les restitutions. L'annulation ne dispense pas l'État de restituer ce qu'il a reçu : l'enrichissement sans cause (art. 160 du COCC) et la répétition de l'indu (art. 187) transforment la dette contractuelle en dette quasi contractuelle d'un montant égal au principal perçu. L'effet économique est neutralisé, sauf lorsque le créancier est de mauvaise foi ou lorsque les fonds n'ont jamais été versés au Trésor, ce qui est le cas de certains emprunts. La nullité n'est donc à poursuivre que dans ces deux hypothèses.

4. La restructuration imposée par la loi

Le précédent grec. Par la loi n° 4050/2012, la Grèce a inséré rétroactivement des clauses d'action collective (CAC) dans les seuls titres souverains de droit grec, rendant l'échange de titres et la décote obligatoires pour tous les porteurs dès qu'une majorité qualifiée y consentait.

Ce que disent les juges. Dans *Mamatas et autres c. Grèce* du 21 juillet 2016, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à la non-violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (et de l'article 14 combiné), alors que les titres des requérants avaient été remplacés par des titres dont la valeur nominale était inférieure de 53,5 % malgré leur refus[27].

Un gain financier limité. À titre illustratif, une décote nominale de 20 à 30 % sur environ 2 390 milliards de dette bancaire ferait économiser 478 à 717 milliards, soit 2,3 à 3,5 % du stock de dette de l'administration centrale à fin 2023 (20 773 milliards). Le gain est donc faible au regard du coût pour la crédibilité de la signature de l'État.



[25] Conselho Constitucional de Moçambique : 3 juin 2019, Acórdão n° 5/CC/2019 ; Megliani, M. : « Mozambican Illegal Debts: Testing the Odious Debt Doctrine », Vanderbilt Journal of Transnational Law, vol. 53, n° 4, 2020.

[26] High Court of Justice (Queen's Bench) : Law Debenture Trust Corp. v. Ukraine [2017] EWHC 655 (QB).

[27] Cour européenne des droits de l'homme : 21 juillet 2016, Mamatas et autres c. Grèce.

V. Recommandations

N°	Action	Destinataire	Horizon
1	Publier le rapport Forvis Mazars, réaliser un audit citoyen de la dette, cartographier la chaîne d'autorisation de chaque emprunt et de chaque garantie (loi de finances, décret, convention), distinguer les emprunts conclus « hors habilitation » et « dépassement de plafond » dans la LOLF, et confirmer la régularité des emprunts extérieurs par l'audit citoyen.	MEFP, Cour des comptes, audit indépendant	Court terme (6 mois)
2	Préciser et sécuriser l'article 43 de la LFR de 2025 : périmètre exact, effet sur les actions en nullité, articulation avec la bonne foi des créanciers.	Gouvernement, Assemblée nationale	Court terme
3	Compléter la LOLF : sanction explicite du dépassement non régularisé, nullité expresse des engagements hors habilitation, obligation d'adopter une loi de finances rectificative.	Législateur organique	Moyen terme
4	Créer un registre unique de la dette et des garanties, incluant le secteur parapublic, publié chaque trimestre, avec obligation de déclaration des décaissements.	Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor, Direction de la dette publique	Moyen terme
5	Engager les responsabilités individuelles (juridiction financière, poursuites pénales le cas échéant) et recouvrer les fonds détournés.	Parquet financier, Cour des comptes	Court et moyen terme
6	Utiliser l'audit citoyen comme levier de négociation, et privilégier les traitements consensuels (reprofilage, rachat décoté).	Gouvernement, FMI, créanciers	Court terme

Conclusion générale

En l'état des informations disponibles, l'essentiel des créances non déclarées relève de défaillances comptables, de reporting ou de sincérité, et non d'illégalités contractuelles. Seuls les emprunts bancaires conclus hors habilitation parlementaire pourraient violer directement la LOLF et le RGCP, et leur régularisation partielle par la LFR de 2025 réduit l'intérêt d'un contentieux en nullité.

En l'état actuel, un défaut unilatéral entraînerait des contentieux et une rupture de financement sur la dette extérieure, ainsi qu'un risque systémique sur la dette intérieure. La restructuration imposée des titres locaux est juridiquement possible, mais son gain est limité et son coût pour la crédibilité de l'État élevé. La voie la plus solide est de tirer parti de l'audit des passifs comme levier de négociation, de combler les vides du cadre juridique et d'engager les responsabilités, afin que la situation ne se reproduise pas.



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