



REPUBLIQUE DU SENEGAL
Un Peuple-Un But-Une Foi



COUR DES COMPTES

CHAMBRE DES AFFAIRES
BUDGETAIRES ET FINANCIERES

N°

19 / 22

CC/CABF/G

Date :

25 / 08 / 22

RAPPORT DEFINITIF

AUDIT FINANCIER DE LA DETTE PUBLIQUE GESTIONS 2018 à 2020

Rapporteurs :

MM. Oumar KA, Conseiller ;
Cheikh GOUMBALA, Conseiller ;

Membres de la mission de contrôle :

Assistants de vérification :

Mme. Fatou NIANG ;
MM. Cheikh Tidiane SAMB ;
Kandioura DRAME.

Août 2022

TABLE DES MATIERES

AVERTISSEMENT	3
DELIBERE	4
SIGLES ET ABBREVIATION	5
INTRODUCTION	6
1. Cadre de gestion de la dette publique	13
1.1. Cadre juridique	13
1.2. Cadre institutionnel de la dette	13
1.3. Instruments de la dette	14
1.3.1. Prêts-projets :	15
1.3.2. Bons et obligations assimilables du trésor	15
1.3.3. Eurobonds	16
2. Analyse du dispositif de Contrôle interne comptable	17
2.1. Organisation comptable et dispositif de suivi du contrôle interne	17
2.1.1. Défaillances du système d'information	17
2.1.1.1. Absence d'un système intégré d'information sur la dette	17
2.1.1.2. Difficultés inhérentes à DAIDA	18
2.1.2. Insuffisances du Cadre comptable	19
2.1.2.1. Retards dans l'application de la comptabilité patrimoniale	19
2.1.2.2. Absence de tenue de comptabilité dans la gestion des projets	21
2.1.2.3. Difficultés de suivi des opérations bancaires de la TG	23
2.1.3. Insuffisances du dispositif de suivi du contrôle interne	24
2.1.3.1. Faiblesses dans les activités de contrôle des services de la DODP	24
2.1.3.2. Absence de cadre de concertation dans la gestion des prêts projets	24
2.2. Absence et insuffisances d'outils de contrôle interne	25
2.2.1. Absence de manuels de procédures et de cartographies des risques	26
2.2.2. Non-mise à jour de certains outils de contrôle	26
2.3. Défaillances dans l'exécution de certains contrôles	26
2.3.1. Insuffisances dans la gestion des prêts projets	27
2.3.1.1. Ecart entre fichier de suivi et pièces justificatives	27
2.3.1.2. Non concordance des tirages entre la DDP et la DODP	29
2.3.2. Insuffisances dans la gestion des bons et obligations	31
2.3.2.1. Manquements dans la gestion des bons et obligations assimilables du Trésor	31
2.3.2.2. Discordances sur la liquidation des intérêts portant sur l'eurobond de 2018	33
3. Analyse des comptes de la dette publique	35
3.1. Non-exhaustivité dans la comptabilisation des opérations de la dette	35
3.1.1. Absence de comptabilisation des tirages des prêts projets	35
3.1.2. Opérations non retracées sur bons et obligations assimilables du Trésor	36
3.1.2.1. Intérêts précomptés des bons du Trésor non comptabilisés	36
3.1.2.2. Décotes sur obligations du Trésor non enregistrées	37
3.1.3. Anomalies sur la comptabilisation de l'eurobond	38
3.2. Incohérences dans les procédures et comptes publics	41
3.2.1. Imputations inappropriées	41
3.2.1.1. Erreurs d'imputation sur les surcotes et coupons courus sur obligations du Trésor	41
3.2.1.2. Erreurs d'imputation sur les prêts projets	43
3.2.1.3. Comptes anormalement débiteurs	43

3.2.1.4. Ecart entre réimputations et pièces comptables	43
3.2.1.5. Utilisation anormale de comptes d'imputation provisoire	44
3.2.2. Insuffisances dans le suivi comptable des opérations de change	44
4. Avis de la Cour sur le système de contrôle interne, la qualité des procédures comptables et des comptes	46
4.1. Sur le dispositif de contrôle interne	46
4.2. Sur la qualité des procédures comptables et des comptes	49
Tableau de synthèse des anomalies et des incertitudes	
LISTE DES TABLEAUX	54
ANNEXES	55
Annexe n°1 :répartition des tirages par bailleur de 2018 à 2020	55
Annexe n°2 : Situation des émissions et remboursements sur BAT et OAT de 2018 à 2020	56




AVERTISSEMENT

Le présent rapport définitif est issu de la procédure écrite et contradictoire prévue par les dispositions de l'alinéa premier de l'article 64 de la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 sur la Cour des Comptes.

Les développements qui y figurent ont tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses produites dans les délais par les personnes interpellées par les différentes constatations et observations contenues dans le rapport provisoire.

En tout état de cause, ce rapport définitif est strictement confidentiel et ne saurait être communiqué à des destinataires autres que ceux choisis par la Cour des Comptes.

DELIBERE

Le présent rapport définitif est établi en application des dispositions des articles 3, 4, 8, 22, 30, 49, 64 et 65 de la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 sur la Cour des Comptes.

Il est arrêté, conformément aux dispositions des articles 7, 14, 15, 16 et 17 du décret n°2013-1449 du 13 novembre 2013 fixant les modalités d'application de ladite loi organique, par la Chambre des Affaires budgétaires et financières en sa séance non publique du 22 août 2022.

Etaient présents :

M. Babacar BAKHOUM, Président de chambre, Président de séance;
M. Abdoulaye SECK, Conseiller ;
M. Oumar KA, Conseiller, rapporteur ;
M. Cheikh GOUMBALA, Conseiller, rapporteur ;
M. Ibrahima GAYE, Conseiller ;

Avec l'assistance de Maître Malick Mangor NDONG, Greffier.

SIGLES ET ABBREVIATIONS

BAT	Bons assimilables du Trésor
BCEAO	Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CABF	Chambre des Affaires budgétaires et financières
CNDP	Comité national de la Dette publique
COSO	Committee of Sponsoring Organisation of the Treadway Commission
DCEF	Direction de la Coopération économique et financière
DCI	Direction du Contrôle interne
DCP	Direction de la Comptabilité publique
DDP	Direction de la Dette publique
DGB	Direction générale du Budget
DGCFEDSP	Direction générale de la Coopération, des Financements extérieurs et du Développement du Secteur privé
DGCPT	Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor
DODP	Direction de l'Ordonnancement des Dépenses publiques
DPD	Demandes de Paiements directs
DRF	Demandes de Retraits de Fonds
DTS	Droits de Tirages spéciaux
FMI	Fonds monétaire International
IDA	Association internationale de Développement
INTOSAI	Organisation internationale des Institutions supérieures de Contrôle des Finances publiques
MEPC	Ministère de l'Economie, du Plan et de la Coopération
MFB	Ministère des Finances et du Budget
OAT	Obligations assimilables du Trésor
OP	Ordres de Paiement
PGT	Paierie générale du Trésor
PIB	Produit intérieur brut
PSE	Plan Sénégal émergent
RGCP	Règlement général sur la Comptabilité publique
RGT	Recette générale du Trésor
SYS COA	Système comptable ouest africain
TG	Trésorerie générale
UEMOA	Union économique et monétaire ouest africain
UMOA	Union monétaire ouest africaine

INTRODUCTION

Contexte et justification

Après la première génération de directives de 1997 sur les finances publiques, l'UEMOA a adopté en 2009 un nouveau cadre harmonisé qui, entre autres innovations, consacre la comptabilité patrimoniale.

Porté au Sénégal par le décret n° 2012-92 du 11 janvier 2012 portant plan comptable de l'Etat abrogé et remplacé par le décret n°2020-1019 du 06 mai 2020, le nouveau référentiel comptable s'inspire des normes comptables internationales du secteur public (IPSAS) et de celles du secteur privé, en l'occurrence le système comptable ouest africain (SYSCOA).

Dans le cadre de la mise en œuvre de la comptabilité patrimoniale, certains actes importants ont été pris notamment la conception d'un système d'information intégré, l'adoption d'un recueil des normes comptables, le recensement et la valorisation d'une partie importante du patrimoine de l'Etat pour les besoins du bilan d'ouverture. Il s'y ajoute, s'agissant particulièrement des opérations de la dette publique, le classement des tirages et remboursements des emprunts à moyen et à long terme en opérations de trésorerie en application des articles 27 et 28 de la loi organique n°2011-15 du 08 juillet 2011 relative aux lois de finances.

Dans la dynamique de l'article 30 de la loi organique n°2012-23 du 27 décembre 2012 sur la Cour des Comptes qui l'habilite à émettre un avis sur le système de contrôle interne, la qualité des procédures comptables et des comptes, la Cour a inscrit dans son plan stratégique de développement 2020-2024 un sous-objectif intitulé « *renforcer la professionnalisation en audit financier pour se préparer à l'exercice de la certification des comptes* ».

Ainsi, l'audit financier de la dette publique a été retenu comme mission pilote dans son programme de contrôle 2021.

Pour rappel, la Cour n'est pas à son premier contrôle sur la dette publique. Elle a déjà produit en 2012 un rapport sur son cadre organisationnel pour la période 2006-2009.

La présente mission est réalisée dans un contexte où le Gouvernement, face à l'insuffisance des ressources internes, s'est orienté vers l'endettement en vue de financer les investissements publics, notamment les projets et programmes du Plan Sénégal émergent (PSE).

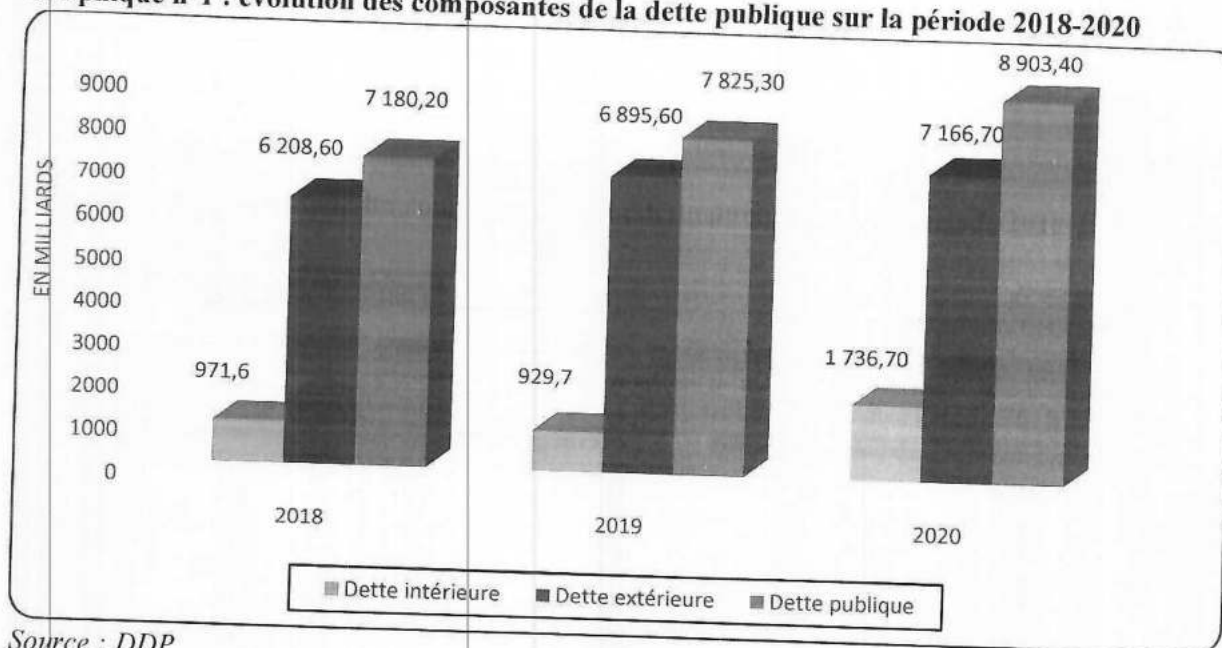
Le recours à ce mode de financement a entraîné une progression rapide de l'encours et du service de la dette publique.

- **Encours de la dette publique**

Évalué à 4089,6 milliards en 2014, l'encours de la dette publique a plus que doublé en 2020, s'établissant à 8903,4 milliards.

La structuration de l'encours de la dette, par composante, durant la période sous revue est retracée au graphique suivant :

Graphique n°1 : évolution des composantes de la dette publique sur la période 2018-2020



Source : DDP

Évalué à 971,6 milliards en 2018, l'encours de la dette intérieure est ressorti à 1 736,7 milliards en 2020 contre 929,7 milliards en 2019, soit une progression de 807 milliards en valeur absolue et 86,80% en valeur relative.

Après une progression de 687 milliards (+11,06%) entre 2018 et 2019, l'encours de la dette extérieure a crû de 271,10 milliards (+3,9%) pour s'établir à 7 166,7 milliards en 2020 contre 6 895,6 milliards en 2019.

Essentiellement tiré par la dette extérieure qui représente au moins 80%, l'encours total de la dette publique a progressé de 1 078,10 milliards (+13,77%) entre 2019 et 2020 contre une évolution de 645,10 milliards (+8,98%) entre 2018 et 2019.

Rapporté au PIB, il s'établit à 63,56% en 2020 contre 56,64% en 2019, ce qui représente une progression de 6,9 points.

Par instrument, l'encours de la dette durant la période sous revue se présente comme décrit au tableau suivant :

Tableau n°1 : Répartition de l'encours de la dette par instrument sur la période 2018-2020

En milliards de F CFA

Rubriques de dette	2018		2019		2020	
	Montant	Part	Montant	Part	Montant	Part
Dette intérieure	971,6	14%	929,7	11,8%	1 736,7	19,5%
FMI	25,7	0%	7,6	0,1%	273,6	3,1%
Bons du Trésor par adjudication	0,0	0%	0,0	0,0%	55,0	0,6%
Obligations du Trésor par adjudication	416,2	6%	580,2	7,4%	1 134,2	12,7%
Obligations du Trésor par appel publique à l'épargne	208,8	3%	147,9	1,9%	104,6	1,2%
SUKUK 2016	200,0	3%	175,0	2,2%	150,0	1,7%

Rubriques de dette	2018		2019		2020	
	Montant	Part	Montant	Part	Montant	Part
Autres emprunts bancaires	121,0	2%	19,1	0,2%	19,3	0,2%
Dettes extérieures	6 208,6	86%	6 895,6	88,2%	7 166,7	80,5%
Crédits multilatéraux	1 964,2	27%	2 539,7	32,5%	2 804,6	31,5%
Crédits bilatéraux	1 742,5	24%	1 644,5	21,0%	1 748,1	19,6%
Crédits à l'export	96,3	1%	170,4	2,2%	263,9	3,0%
Dettes commerciales	2 405,6	34%	2 540,9	32,5%	2 350,1	26,4%
Total	7 180,2	100%	7 825,3	100%	8 903,4	100%

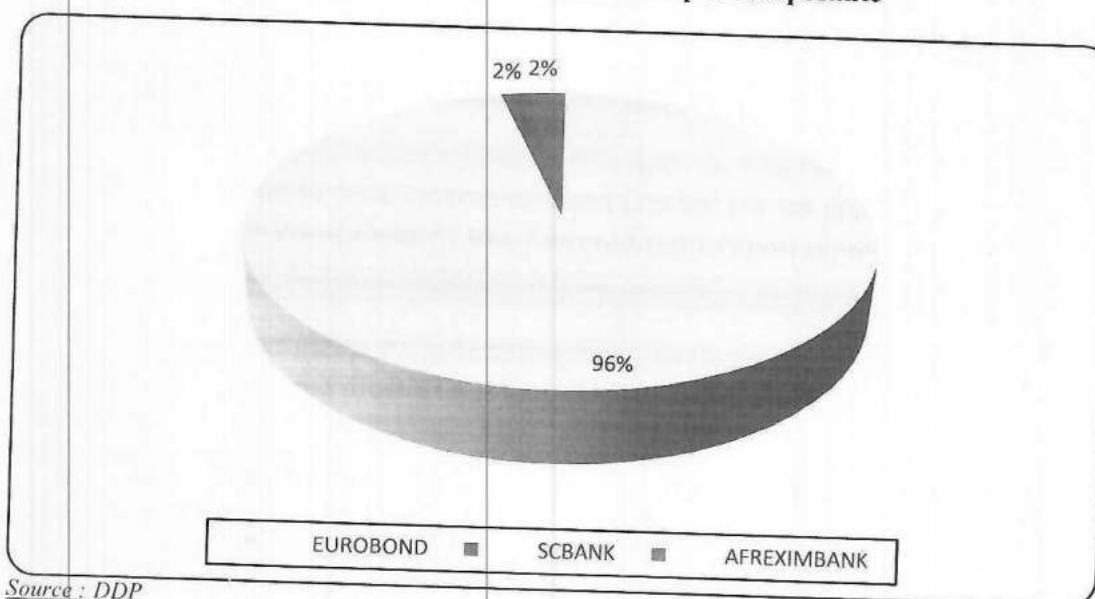
Source : DDP

En 2020, les obligations du trésor par adjudication constituent 65,3% de l'encours de la dette intérieure contre 62% en 2019. Rapporté à l'encours global de la dette, elles représentent 12,7%.

Quant à l'encours de la dette extérieure, il est dominé par les crédits multilatéraux et la dette commerciale qui en constituent 57,9%. Les crédits à l'export représentent la part la plus faible avec 3%.

Il convient de relever qu'en 2020, la dette commerciale est constituée à 96% d'eurobonds, soit 2259,9 milliards, comme illustré dans le graphique suivant :

Graphique n°2 : répartition de la dette commerciale par composante

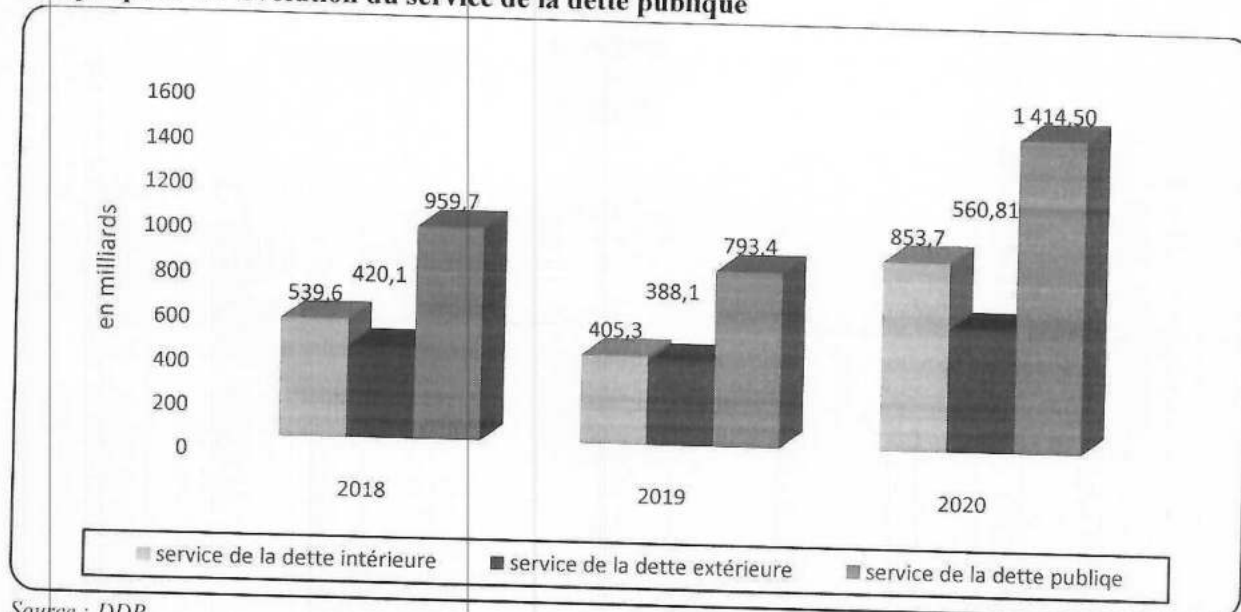


Source : DDP

• Service de la dette

Le service de la dette publique s'est établi en 2020 à 1414,50 milliards contre 793,4 milliards en 2019, soit une hausse de 621,10 milliards en valeur absolue et 78,28% en valeur relative. Cette évolution importante s'explique par le recours accru au financement en monnaie locale sur le marché des titres publics. La répartition du service de la dette par composante est retracée dans le graphique qui suit.

Graphique n°3 : Evolution du service de la dette publique



Source : DDP

Le service de la dette intérieure a augmenté de 448,4 milliards (+111,63%) entre 2019 et 2020. Il représente 60% du service de la dette publique en 2020 contre 51% en 2019.

Quant au service de la dette extérieure, il a enregistré un bond de 172,71 milliards pour se fixer à 560,81 milliards (+44,50%) en 2020 contre 388,1 milliards en 2019.

La répartition du service de la dette par instrument est présentée dans le tableau qui suit.

Tableau n°2 : Répartition du service de la dette par instrument sur la période 2018-2020

En milliards de F CFA

Instruments	2018			2019			2020		
	Principal	Intérêts	Total	Principal	Intérêts	Total	Principal	Intérêts	Total
Rachats DTS/ FMI	18,9	0,0	18,9	18,1	0,2	18,4	0,0	0,0	0,0
Dépôt koweïtien	11,6	0,0	11,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Obligations du Trésor par adjudication	224,5	37,1	261,6	201,0	24,1	225,1	78,5	34,7	113,2
Obligations du Trésor par appel public à l'épargne	60,9	16,8	77,7	60,9	12,8	73,7	43,3	8,8	52,1
Bons du Trésor par adjudication	101,7	0,0	101,7	0,0	0,0	0,0	576,8	0,2	577,0
Bons du Trésor sur formule	0,0	0,5	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SUKUK 2014 et 2016	25,0	13,4	38,4	25,0	11,8	36,8	25,0	10,3	35,3
Autres	23,4	5,8	29,2	43,1	8,2	51,3	71,2	4,9	76,1
Dette intérieure	466,1	73,5	539,6	348,2	57,0	405,2	794,8	58,9	853,7
Crédits multilatéraux	37,5	24,9	62,4	56,2	25,7	81,9	58,70	35,65	94,35
Crédits bilatéraux	38,6	39,6	78,2	78,6	32,5	111,2	71,92	50,69	122,61
Crédits à l'export	3,5	4,1	7,6	7,1	3,4	10,5	16,45	8,74	25,19
Dette commerciale	151,1	120,8	271,9	41,0	143,6	184,6	183,97	134,69	318,66
Dette extérieure	230,7	189,4	420,1	182,9	205,2	388,1	331,03	229,78	560,81
Total	696,8	262,9	959,7	531,1	262,2	793,3	1 125,83	288,7	1 414,51

Source : DDP

Par type d'instrument, le service de la dette intérieure est dominé par les bons du trésor par adjudication et les obligations du trésor par adjudication qui affichent des parts respectives de 67% et 13% en 2020 contre 0% et 57% en 2019. Il s'en suit l'appel public par l'épargne avec 6% en 2020 contre 18% en 2019.

Le service de la dette extérieure se caractérise par la prépondérance de la dette commerciale et des crédits bilatéraux avec des parts respectives de 57% et 22% en 2020 contre 48% et 29% en 2019.

L'importance du volume et de la progression de l'encours ainsi que du service de la dette justifient le choix du thème sur la dette publique qui revêt un intérêt en ce sens qu'il permet d'améliorer les pratiques de gestion des structures impliquées et la production d'informations fiables et de qualité sur la dette.

Mandat

Aux termes de l'article 62 de la loi organique précitée, la Cour des Comptes exerce de plein droit ses compétences, soit dans le cadre du programme annuel qu'elle définit, soit sur demande particulière du Président de la République, du Gouvernement ou du Parlement.

Dans son programme annuel de contrôle de 2021 défini par arrêté n°003/2021/CC/SG/GC du 12 février 2021, la Cour a inscrit l'audit financier de la dette publique qui, conformément aux dispositions de l'article 7 du décret n° 2013-1349 fixant les modalités d'application de la loi organique sur la Cour des Comptes, est dévolu à la Chambre des Affaires budgétaires et financières.

Ainsi, Messieurs Oumar KA et Cheikh GOUMBALA, Conseillers à la Chambre des Affaires budgétaires et financières, ont été désignés suivant ordonnance n°33/021/CC/CABF/G du 30 avril 2021 pour rapporter le dossier portant sur « *l'audit financier de la dette publique* » pour les gestions de 2018 à 2020.

Ils sont assistés par Mme Fatou NIANG DIOUF, MM Kandiora DRAME et Cheikh Tidiane SAMB, assistants de vérification.

Objectifs et assertions d'audit

Le présent contrôle vise à s'assurer que les informations financières relatives à la dette sont présentées conformément aux normes et règles comptables en vigueur et qu'elles sont, en tous leurs aspects significatifs, exemptes d'inexactitudes significatives.

De manière spécifique, la mission vise à évaluer:

- le dispositif de contrôle interne mis en place dans le cadre de la gestion de la dette ;
- la qualité et la fiabilité des informations financières et comptables sur la dette.

En raison de l'absence d'une mise en place intégrale de la comptabilité d'exercice, il a été retenu l'exactitude, la non-compensation, l'imputation et le rattachement à la bonne période

comptable, parmi les critères prévus à l'article 195 du décret n°2020-978 du 23 avril 2020 portant Règlement général sur la Comptabilité publique, pour servir de base au présent audit.

Ces critères sont transversaux et s'appliquent aussi bien en comptabilité de caisse qu'en comptabilité patrimoniale.

Périmètre de la mission

L'audit porte sur la dette financière de l'Etat constituée de la « dette directe » destinée à financer un actif et des fonds servant à assurer le financement de l'Etat, remboursables à terme et donnant lieu à rémunération. Elle comprend la dette intérieure et la dette extérieure, tel que décrit aux tableaux n°1 et n°2 ci-dessus.

Au regard des enjeux financiers sus indiqués, le périmètre de la mission est circonscrit aux instruments ci-après :

- les bons et obligations du trésor par adjudication en ce qui concerne la dette intérieure ;
- les prêts-projets et eurobonds s'agissant de la dette extérieure.

Ces instruments représentent l'essentiel de la dette publique du Sénégal. Ils correspondent à 90% de l'encours et 74% des services de la dette en 2020.

La référence à d'autres instruments n'est évoquée dans le présent rapport qu'à titre informatif.

Les travaux de vérification sont menés auprès du Ministère des Finances et du Budget (MFB) et du Ministère de l'Economie, du Plan et de la Coopération (MEPC).

Ils couvrent la période 2018-2020. Toutefois, certaines analyses pourraient faire référence à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

La dette rétrocedée et la dette garantie sont exclues du périmètre de la mission en raison de la spécificité de leurs procédures qui mettent en jeu trois acteurs à savoir l'Etat, le bailleur et le tiers bénéficiaire.

Démarche méthodologique

Les travaux ont été menés conformément à la loi organique n°2012-23 du 27 décembre 2012 abrogeant et remplaçant la loi organique n°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes notamment en ses articles 4 et 30 et 43 et aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes s'inspirent des ISSAI 200 relatives à l'audit financier et du référentiel COSO.

La démarche méthodologique repose sur trois phases : la planification de la mission d'audit, l'évaluation du système de contrôle interne et le contrôle des comptes de la dette.

- **La planification de la mission** a permis de faire la prise de connaissance générale des entités concernées, l'élaboration du plan de mission ainsi que sa programmation opérationnelle.



- **L'évaluation préliminaire du système de contrôle interne** a permis d'apprécier l'environnement de contrôle, d'identifier les risques inhérents et les activités de contrôle mises en place. Des tests approfondis sur le dispositif de contrôle interne ont été effectués permettant de recentrer le contrôle sur les opérations ou comptes présentant les risques résiduels les plus élevés.
- **Le contrôle des comptes** : après l'identification et l'évaluation des risques d'anomalies significatives, la mission a procédé à la vérification des flux d'opérations, des soldes des comptes et leur cohérence par rapport aux informations détenues par les services administratifs de la dette publique.

Cette démarche a été mise en œuvre suivant les procédés suivants :

- revue documentaire (cadre juridique comptable, dispositifs de contrôle interne, analyse de dossiers, etc.) ;
- revue analytique (analyse des données financières et comptables) ;
- entrevues avec les responsables des unités de conception et opérationnelles ;
- échantillonnage.

Les travaux réalisés ont permis d'aboutir aux résultats de vérification, objet du présent rapport qui comporte trois chapitres.

Le chapitre 1 traite du cadre de gestion de la dette publique.

Le chapitre 2 concerne l'analyse du dispositif de contrôle interne comptable.

Le chapitre 3 aborde l'analyse des comptes de la dette.

72

CM

1. Cadre de gestion de la dette publique

Le cadre de gestion comprend le corpus juridique, les acteurs ainsi que les instruments de la dette publique.

1.1. Cadre juridique

La gestion de la dette publique est régie par un cadre juridique marqué par l'existence de plusieurs textes dont :

- le règlement n°09/2007/CM/UEMOA portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique ;
- le règlement n°06/2013/CM/UEMOA du 28 juin 2013 sur les bons et obligations du Trésor émis par voie d'adjudication ou de syndication avec le concours de l'agence UMOA-Titres ;
- l'instruction (BCEAO) n°01/2001/TIT du 13 décembre 2001 relative aux procédures de ventes aux enchères des bons et obligations du Trésor avec le concours de la BCEAO dans les Etats membres de l'UEMOA ;
- l'instruction (BCEAO) n°03/2001/TIT du 13 décembre 2001 relative à la numérotation des émissions par voie d'adjudication des obligations du Trésor et des émissions de Titres sur le marché monétaire de l'UMOA ;
- la décision n° 98-03-2013 du 15 mars 2013 du Gouverneur de la BCEAO portant création de l'Agence UMOA-Titres ;
- la loi n°2020-07 du 26 février 2020 abrogeant et remplaçant la loi organique n°2011-15 du 08 juillet 2011 relative aux lois de finances, modifiée par la loi organique n°2016-34 du 23 décembre 2016 ;
- le décret n°2020-978 du 28 avril 2020 portant Règlement général sur la Comptabilité publique ;
- le décret n°2020-1019 du 06 mai 2020 portant Plan comptable de l'Etat.

1.2. Cadre institutionnel de la dette

La gestion de la dette publique fait intervenir plusieurs acteurs et chacun suivant des niveaux de responsabilités spécifiques. Leurs rôles sont indiqués dans le tableau suivant.

Tableau n°3 : Rôles des principaux acteurs de la dette publique

Parties prenantes	Interventions dans le processus
Ministre des Finances et du Budget (MFB)	- signe les accords de prêt avec le FMI et la Banque mondiale.
Ministre de l'Economie, du Plan et de la Coopération (MEPC)	- signe au nom du Président de la République, avec les sources de financement extérieures bilatérales ou multilatérales, toute convention ou tout accord relatif au financement d'opérations d'investissement, de préinvestissement, d'aide en nature, en personnel et formation ; - signe les accords ou conventions de financement ou garanties avec les sources de financement privées extérieures.

Parties prenantes	Interventions dans le processus
Comité national de la dette publique (CNDP)	<ul style="list-style-type: none"> - élabore et coordonne la mise en œuvre de la politique d'endettement public.
Direction de la Coopération économique et financière (DCEF)	<ul style="list-style-type: none"> - pilote la préparation et la conduite des négociations des accords de prêts ou de dons avec les partenaires techniques et financiers ; - fait procéder à la signature par le Ministre de l'Economie, du Plan et de la Coopération des accords de prêts ou de dons ; - recherche les ressources extérieures pour le financement des programmes de développement en rapport avec les ministères compétents.
Direction de l'Ordonnancement des Dépenses publiques (DODP)	<ul style="list-style-type: none"> - participe à l'examen préalable et aux négociations des accords de prêts ou de dons avec les partenaires ; - veille aux conditions préalables à l'entrée en vigueur et au premier décaissement des accords de prêts ou dons conclus ; - contrôle la légalité et la régularité des dépenses réalisées sur ressources externes ; - comptabilise et procède au reporting des dépenses d'investissements publics financées sur ressources externes.
Direction de la Dette publique (DDP)	<ul style="list-style-type: none"> - prépare et coordonne la politique d'endettement public et la stratégie de gestion de la dette ; - suit la mise en œuvre de la stratégie d'emprunt ; - gère la dette intérieure et extérieure à l'exclusion de la dette viagère.
Trésorerie générale (TG)	<ul style="list-style-type: none"> - tient le compte unique du Trésor et les comptes bancaires spéciaux ; - centralise les émissions et les remboursements des bons du Trésor ; - comptabilise les emprunts et les engagements de l'Etat.
BCEAO	<ul style="list-style-type: none"> - joue le rôle de Dépositaire central des titres et Banque de règlement.
Agence UMOA-Titres	<ul style="list-style-type: none"> - assiste les Trésors publics des Etats membres de l'UEMOA, notamment dans la programmation et la coordination de leurs interventions et la gestion opérationnelle des émissions des titres publics.

1.3. Instruments de la dette

Les instruments de dette comprennent les prêts projets, les bons et obligations assimilables du Trésor et les eurobonds. L'utilisation de chacun de ces instruments est soumise à des procédures particulières.

1.3.1. Prêts-projets :

Les prêts-projets sont des prêts directs accordés à l'Etat pour le financement d'un investissement préalablement défini ou d'un ensemble d'investissements connexes. Ils sont régis par conventions signées avec les partenaires après des négociations concluantes. Leur mise en vigueur est conditionnée, en particulier, à la délivrance de l'avis juridique de la Cour suprême et par l'attestation de non-dépassement du plafond d'endettement de la DDP.

Les prêts sont exécutés par tirages suivant deux modalités que sont, d'une part, l'avance de fonds sur un compte spécial suivie de Demandes de Retraits de Fonds (DRF) et, d'autre part, les Demandes de Paiements directs (DPD).

La situation des tirages sur la période est retracée à l'annexe n°1.

1.3.2. Bons et obligations assimilables du trésor

Les bons et obligations assimilables sont des titres dématérialisés tenus en compte courant dans les livres de la BCEAO. Ils présentent des caractéristiques différentes.

Les bons assimilables du Trésor (BAT) sont des titres de créances à court terme émis par l'Etat par voie d'adjudication et à taux multiple pour couvrir essentiellement les décalages de trésorerie.

Les Obligations assimilables du Trésor (OAT) » sont des titres de créances à moyen et long terme, émis par l'Etat par voie d'adjudication pour couvrir le déficit budgétaire.

Les bons et obligations sont dits assimilables parce que pouvant être émis une première fois pour une taille déterminée, puis abondés dans le cadre de nouvelles émissions. Chaque nouvelle tranche de titre émise est rattachée aux tranches antérieures et possède les mêmes caractéristiques (nominal unitaire, date de maturité, base de calcul des intérêts). Seuls les taux ou prix et les dates d'émission changent.

Les caractéristiques des bons et obligations du Trésor sont retracées au tableau suivant.

Tableau n°4 : Caractéristiques des BAT et des OAT

Instrument	BAT	OAT
Nominal unitaire	1 000 000 FCFA (montant unitaire de chaque bon).	10 000 FCFA (montant unitaire de chaque obligation)
Valeur Nominale (VN)	Multiple du nominal unitaire, correspond au montant annoncé par le Trésor de l'Etat émetteur. Le Trésor a la possibilité de retenir jusqu'à 110% du montant mis en adjudication si les offres sont satisfaisantes.	Multiple du nominal unitaire, correspond au montant annoncé par le Trésor de l'Etat émetteur. Le Trésor a la possibilité de retenir 10% de plus du montant annoncé en fonction des offres
Echéances	7, 28, 91, 182, 364, 728 jours. L'échéance est exprimée en nombre de jours (n).	3 ans, 5 ans, 7 ans, 10 ans, 15 ans, ou plus. L'échéance est exprimée en nombre d'années (N).
Taux d'intérêt (i)	Fixe. Les intérêts sont précomptés sur la valeur nominale de l'émission.	Correspond au taux nominal de coupon qui est fixe.
Base de calcul des intérêts	Par convention, la base de calcul pour les BAT est Exact/360.	Par convention la base de calcul pour les OAT est Exact/Exact

Instrument	BAT	OAT
Intérêts	Les intérêts sont payables d'avance en date de valeur, calculés sur la valeur nominale.	Les intérêts sont payables sur une périodicité définie. Généralement, la fréquence de paiement des intérêts est annuelle.
Montant Net (MN)	Le montant net touché par l'émetteur correspond à la valeur nominale diminuée des intérêts payés par l'émetteur.	A la première émission, le montant net touché par l'émetteur correspond à la valeur nominale retenue multipliée par le prix moyen pondéré. A l'abondement des OAT, une seconde tranche des mêmes OAT (mêmes caractéristiques) est offerte en adjudication. Le montant net touché cette fois par l'émetteur correspond à la valeur nominale retenue multipliée par le prix moyen pondéré auquel s'ajoute le coupon couru.
Remboursement	Le montant remboursé par l'émetteur correspond à la valeur nominale	Les obligations du Trésor sont soit remboursées en plusieurs fois par amortissement annuel du capital (amortissement constant) ou en une fois à la date d'échéance finale (obligation in fine).

Source : Agence UMOA-Titres

La situation des émissions et remboursements des BAT et OAT sur la période est retracée à l'annexe n°2.

1.3.3. Eurobonds

Les eurobonds sont des obligations internationales émises à moyen et long terme par un État dans une devise étrangère.

Le Gouvernement a procédé en 2018 à l'émission en deux tranches d'un eurobond multidevises (euros et dollars) pour un montant global de 1 187, 137 milliards de francs CFA. L'option prise est de ne pas couvrir le risque de change associé à la tranche en dollars qui est une devise flottante.

Le tableau qui suit retrace les caractéristiques de cette opération.

Tableau n°5 : Caractéristiques de l'eurobond de 2018

Rubrique	Tranche en dollar	Tranche en euro
Nombre d'investisseurs	389	389
Livre d'ordre	3,834880 milliards de dollars EU	4,466640 milliards d'euro
Montant	1 milliard de dollars EU	1 milliard d'euro
Taux d'intérêt	6,75% par an	4,75% par an
Maturité	30 ans, le principal étant amortissable sur les 3 dernières années	10 ans, le principal étant amortissable sur les 3 dernières années

Source : Rapport eurobond Sénégal 2018

2. Analyse du dispositif de Contrôle interne comptable

Selon l'article 195 du décret n°2020-978 du 23 avril 2020 portant Règlement général sur la Comptabilité publique, le contrôle interne comptable a pour objet la maîtrise des risques afférents à la poursuite des objectifs de qualité des comptes depuis le fait générateur d'une opération jusqu'à son dénouement comptable.

Le contrôle interne a été apprécié par rapport à l'organisation comptable, au dispositif de suivi, aux outils de contrôle et à son efficacité.

2.1. Organisation comptable et dispositif de suivi du contrôle interne

La Cour a relevé des insuffisances sur le système d'information et le cadre comptable ainsi que des difficultés au niveau du dispositif de suivi.

2.1.1. Défaillances du système d'information

Les principaux constats se résument à l'absence d'un système intégré d'information et à certaines insuffisances spécifiques à l'application DAIDA.

2.1.1.1. Absence d'un système intégré d'information sur la dette

Le système d'information comprend essentiellement deux applications que sont DAIDA et ASTER.

DAIDA est un logiciel de gestion de la dette utilisé par la DDP pour enregistrer et suivre les informations nécessaires à l'endettement, produire les documents pour l'ordonnancement et éditer les états de synthèse.

ASTER est un logiciel de la comptabilité de l'Etat qui permet à la TG en tant que comptable assignataire de retracer les opérations sur la dette.

Cependant, ces deux applications ne sont pas interfacées. En effet, les ordres de paiement sont transmis manuellement à la TG et, en retour, la DDP ne reçoit pas, en temps réel, les informations liées aux paiements effectués. Ces échanges manuels, outre les lenteurs qu'ils produisent, comportent des risques d'erreurs entraînant des discordances de données entre services relevant d'une même entité.

Certes, des rapprochements sont périodiquement effectués entre ces deux services. Mais, ils portent plus sur la réconciliation des pièces justificatives de la DDP avec la comptabilité du TG pour les besoins de l'ordonnancement de régularisation plutôt que sur la vérification de concordance de leurs données. Des écarts importants sont, en effet, constatés entre les données de la comptabilité du TG et celles produites par la DDP.

En outre, la DCEF et la DODP qui interviennent dans la gestion des prêts projets ne disposent pas encore de système d'information. Les opérations sont jusque-là suivies dans des fichiers Excel et les informations sont transmises manuellement à la DDP avec des risques d'erreur

entraînant des difficultés dans le suivi des engagements de l'Etat et du stock de la dette publique.

Face à ces difficultés, le MFB soutient qu'à la suite de l'audit technique et fonctionnel de l'application DAIDA, il est prévu l'interfaçage de DAIDA avec les systèmes d'information du Trésor mais également avec le dispositif automatisé de comptabilisation des tirages au niveau de la DODP.

La Cour rappelle la nécessité de tenir compte, dans ce nouveau dispositif, des opérations de la DCEF qui est un acteur important du processus de gestion de la dette publique.

Recommandation n°1:

La Cour recommande au Ministre des Finances et du Budget, en relation avec le Ministre de l'Economie, du Plan et de la Coopération (MEPC), de veiller à la mise en place d'un système intégré d'information sur la dette publique.

2.1.1.2. Difficultés inhérentes à DAIDA

Les insuffisances de l'outil DAIDA sont relatives aux problèmes d'édition et au processus inachevé d'appropriation du logiciel.

- **Absence de cohérence de données éditées par le logiciel DAIDA**

L'exploitation des documents a permis de constater quelques anomalies relatives, à titre d'exemple, aux discordances constatées, sur le tableau d'amortissement, dans la liquidation des charges d'intérêts de l'eurobond de 2018.

Cette situation résulte, de l'avis du DDP, de problèmes d'édition souvent notés sur le système DAIDA qui aboutissent à la non concordance entre les données saisies et celles éditées.

Toutefois, les entrevues menées avec la Direction de l'Informatique (DI) n'ont pas permis de confirmer le point sur ces difficultés d'autant plus que ces dernières n'ont pas été remontées par la DDP.

- **Processus d'appropriation du logiciel inachevé**

DAIDA est un logiciel conçu par le cabinet 2SI qui en assure la gestion technique. Un chef de projet DAIDA a été nommé au sein de la DI à la suite du contrôle de la DCI du Trésor effectué en 2018 et portant sur l'évaluation des missions, de l'organisation et du fonctionnement de la DDP.

Malgré cette nomination, la Cour constate que l'autonomie de la DI pour une administration adéquate de DAIDA n'est pas encore totalement effective. En effet, le Trésor continue de contractualiser avec le prestataire comme c'est le cas actuellement pour les besoins de la mise en place du module de production de l'analyse de viabilité de la dette et de la SDMT.

Recommandation n°2 :

La Cour recommande au Directeur général de la Comptabilité publique et du Trésor de prendre les mesures appropriées pour une gestion directe du logiciel DAIDA par ses services.

2.1.2. Insuffisances du Cadre comptable

Les insuffisances relevées sur le cadre comptable sont relatives aux retards dans l'application de la comptabilité patrimoniale, à l'absence de tenue de la comptabilité dans la gestion des prêts projets et aux difficultés de suivi des opérations bancaires de la TG.

2.1.2.1. Retards dans l'application de la comptabilité patrimoniale

Le décret n°2011-1880 du 24 novembre 2011 portant RGCP avait prévu, dans ses dispositions transitoires, l'application intégrale de la nouvelle comptabilité de l'Etat au plus tard le 01 janvier 2017.

Un nouveau délai a été annoncé par la loi organique n°2020-07 du 26 février 2020 relative aux lois de finances et ses textes subséquents pour le basculement en 2020. Ce délai, non plus, n'a pas été respecté.

Toutefois, dans la perspective de l'établissement de la comptabilité patrimoniale, plusieurs actions sont mises en œuvre pour aménager le cadre normatif approprié. Il s'agit notamment des textes ci-après.

- **L'instruction n°05 du 31 décembre 2014 portant modalités d'intégration des participations et de la dette financière de l'Etat**

Avant 2014, seule une partie de la dette intérieure était suivie en comptabilité par imputation directe ou par réflexion. Il s'agissait des bons du Trésor sur formules et du dépôt koweïtien. L'instruction n°05 du 31 décembre 2014 appelée « jalon 2014 » a permis l'intégration des éléments patrimoniaux et le suivi du stock de toute la dette financière dans la comptabilité du TG.

- **L'arrêté n°002089/MEFP/DGCPT/DCP/DR du 20 juillet 2016 portant adoption du recueil de normes comptables applicables à l'Etat.**

Le recueil des normes comptables applicables à l'Etat permet de fixer les méthodes, principes et règles de fonctionnement de la comptabilité de l'Etat. Il est composé de 14 normes comptables. C'est la norme n°09 qui régit les dettes financières. Elle s'inspire du SYSCOA et des IPSAS.

Malgré les efforts de définition et de présentation des dettes financières, la norme n'a pas abordé le traitement de certains éléments importants de la dette comme les primes, les décotes, les coupons courus à l'émission ou les instruments dérivés.

• **L'instruction n°03/MFB/DGCPT/DCP du 23 novembre 2020 relative à l'apurement des comptes**

L'instruction est prise en perspective du basculement en 2021. Elle a comme objet d'apurer les comptes dont les soldes ne sont pas maîtrisés ou dont la régularisation ne peut plus intervenir pour des contraintes de marge budgétaire ou d'ordre technique. D'après cette instruction, l'apurement de ces comptes ne peut, en aucune manière, être invoqué à l'appui d'une décharge de responsabilité, notamment devant la Cour des Comptes.

Pour les comptes de la dette, les écritures appropriées devront être passées par le TG, sous le contrôle de la DCI, pour rétablir la concordance avec les situations de la DDP qui font foi. Toutefois, ces écritures d'apurement n'ont pas permis au 31 décembre 2020 de mettre fin aux discordances de données, comme le montre à titre illustratif le tableau suivant.

Tableau n°6 : Ecart sur encours en 2020 entre la DDP et la TG

Intitulé	Encours DDP (1)	Encours TG(2)	Ecart (1)-(2)
Dépôt koweïtien		2 346 058 055	-2 346 058 055
Obligation du Trésor par adjudication	1 134 176 000 000	530 538 568 260	603 637 431 740
Obligation du Trésor par appel public à l'épargne	104 570 000 000	540 584 140 000	-436 014 140 000

Source : Balance TG et situations DDP

Le TG explique les discordances par le fait qu'il enregistre la dette selon le montant effectivement encaissé alors que la DDP l'enregistre à sa valeur nominale. Il ajoute que pour les financements extérieurs, il n'est assignataire que sur la partie remboursement à l'exclusion des tirages qui relèvent de la DODP.

La Cour rappelle que lesdites discordances relevées sur l'encours au tableau ci-dessus devraient être corrigées au 31 décembre 2020 conformément à l'instruction n°03/MFB/DGCPT/DCP du 23 novembre 2020 relative à l'apurement des comptes.

Par ailleurs, durant la période sous revue, en dehors de l'intégration des comptes de patrimoine dans la comptabilité de l'Etat, les dettes financières sont enregistrées suivant les principes de la comptabilité de caisse. Ces principes sont actuellement définis par les instructions de 2003 sur les postes comptables centralisateurs et non centralisateurs et par celle de 2014 sur le jalon 2014.

Ces instructions ne décrivent pas suffisamment les procédures de comptabilisation de certaines opérations complexes relatives aux emprunts obligataires telles que les rachats, les instruments dérivés, les coupons courus à l'émission ou les surcotes.

Il en est également ainsi pour les éléments d'inventaire de la dette. Ainsi, à titre illustratif, en matière de paiement de service de la dette, seuls les intérêts échus et payés sont pris en compte. Le TG ne procède pas, en fin d'année, à des opérations de rattachement de certaines écritures comme les intérêts courus non échus, les intérêts précomptés à l'émission pour la partie se rapportant à l'exercice ultérieur, l'évaluation de la dette émise en devises ou encore l'étalement sur la durée de vie de l'emprunt des primes ou décotes pour ce qui est des obligations assimilables du Trésor.

La prise en charge de ces opérations comptables est fondamentale pour un suivi précis des dettes financières.

La démarche progressive engagée depuis l'instruction sur le jalon 2014 devrait permettre au Ministre des Finances et du Budget de démarrer à minima la comptabilité patrimoniale, en particulier, pour les opérations d'inventaire des dettes financières.

Le DGCPT souligne l'existence d'un projet d'instruction sur les dettes financières qui indique de manière détaillée le traitement comptable relatif aux décotes, primes, coupons courus et instruments dérivés. Il ajoute que la norme 9 du RNCE sur les dettes financières interagit avec les normes n°12 relatives aux autres produits et n°13 sur les charges concernant le traitement des décotes, des primes, des coupons courus à l'émission et des instruments dérivés qui sont soit des produits financiers, soit des charges financières.

Il souligne, par ailleurs, que l'application effective des dispositions prévues dans le RNCE et ses instructions d'application est subordonnée au parachèvement de la réforme du cadre juridique, institutionnel et opérationnel (système d'information), indispensable au basculement intégral en comptabilité patrimoniale.

La Cour rappelle l'obligation de se conformer à la loi qui prévoyait le basculement depuis 2020. Elle insiste, par ailleurs, sur la nécessité de mettre, sans délai, en application les dispositions pertinentes du projet d'instruction sur les dettes financières en l'absence d'un dispositif adéquat décrivant les procédures comptables relatives au traitement des décotes, des primes, des coupons courus à l'émission et des instruments dérivés.

Recommandation n°3 :

La Cour recommande au :

- **Ministre des Finances et du Budget de prendre les dispositions nécessaires pour le parachèvement du cadre juridique, institutionnel et opérationnel en vue du basculement intégral en comptabilité patrimoniale ;**
- **Directeur général de la Comptabilité publique et du Trésor de veiller à la bonne application, par les services de la Trésorerie générale, de l'instruction n°03/MFB/DGCPT/DCP du 23 novembre 2020 relative à l'apurement des comptes.**

2.1.2.2. Absence de tenue de comptabilité dans la gestion des projets

La DODP procède au contrôle d'éligibilité et de régularité des dépenses avant leur transmission aux bailleurs pour paiement conformément au Règlement général sur la Comptabilité publique et à la nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'Etat.

Les dépenses irrégulières ou inéligibles font l'objet de rejets documentés et les statistiques sur les motifs desdits rejets sont disponibles.

Toutefois, le DODP ne tient pas de comptabilité conformément au plan comptable de l'Etat alors qu'il gère un portefeuille important de projets entraînant des mouvements de fonds de

montants significatifs. Durant la période sous revue, les montants des DRF s'élèvent à 305 689 925 569F CFA. Le tableau suivant en dresse la situation.

Tableau n°7 : Evolution des tirages par DRF sur la période 2018-2020

Libellé	2018	2019	2020	Total
DRF	53 355 229 956	137 490 115 931	114 844 579 682	305 689 925 569

Source : DODP

Le MFB n'a pas apporté de réponses sur l'absence de tenue de comptabilité dans la gestion des prêts projets.

- **Enregistrements non sécurisés malgré les montants énormes y relatifs**

Malgré l'importance de ces fonds, les opérations relatives aux ordonnancements et aux tirages sont enregistrées dans des fichiers Excel.

L'enregistrement s'opère par projet en distinguant le total des DPD et celui des DRF. Ainsi, le suivi ne permet de retracer ni le montant de la DPD ou de la DRF ni la date des opérations.

- **Risques de discordances entre données de l'ordonnateur et celles du bailleur**

Selon le DODP, les tirages sont enregistrés dans le fichier dès que les DPD sont transmises aux bailleurs, donc lors de la phase ordonnancement. En conséquence, il y a un risque de décalage temporaire entre les tirages suivis par le DODP et les décaissements effectués par les bailleurs, surtout pour ceux qui mettent du temps à transmettre les informations y relatives.

- **Défaut de rapprochements bancaires**

Le DODP dispose de plusieurs comptes bancaires dont 300 en 2020 et n'effectue pas de rapprochements bancaires. D'ailleurs, les documents de suivi ne permettent pas de dégager des soldes comptables pour procéder auxdits rapprochements.

Selon le DODP, les comptes bancaires ouverts pour l'exécution des opérations des projets font l'objet de rapprochements bancaires périodiques lors des audits annuels qui se tiennent sous sa coordination. Lesdits rapprochements menés par les responsables administratifs et financiers des projets portent sur les comptes principaux et les sous-comptes.

La Cour souligne que les audits annuels des comptes des projets ne dispensent pas le DODP d'effectuer périodiquement des rapprochements bancaires sur les comptes principaux dont il est le gestionnaire.

En effet, en l'absence de rapprochements périodiques, le DODP ne dispose de la situation réelle des comptes principaux qu'à l'issue des audits annuels dont certains comme ceux des projets BAD ne se réalisent pas sous sa coordination.

- **Cumul de fonctions incompatibles**

L'article 14 du décret 2011-1880 du 24 novembre 2011 portant Règlement général sur la Comptabilité publique dispose, à son alinéa 2, que « *les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable public sont incompatibles* ».

La Cour constate que le DODP, ordonnateur délégué des dépenses sur ressources extérieures, assure également la gestion des comptes bancaires.

En définitive, l'absence de tenue de comptabilité, de rapprochements bancaires et le cumul de fonctions incompatibles sont des insuffisances de nature à créer des risques d'erreur et de fraude dans la gestion des financements extérieurs.

Recommandation n°4 :

La Cour demande au :

- **Ministre des Finances et du Budget de:**
 - **mettre fin au cumul de fonctions d'ordonnateur et de comptable par le Directeur de l'Ordonnancement des Dépenses publiques conformément à l'article 14 du Règlement général sur la Comptabilité publique ;**
 - **veiller à la tenue de la comptabilité des prêts projets conformément au Plan comptable de l'Etat ;**
- **Directeur de l'Ordonnancement des Dépenses publiques de procéder périodiquement au rapprochement bancaire des comptes dont il est gestionnaire.**

2.1.2.3. Difficultés de suivi des opérations bancaires de la TG

Le TG dispose de plusieurs comptes bancaires à la BCEAO. Le compte ordinaire a fait l'objet de rapprochement au 31 décembre 2020 avec un écart non justifié de 38 637 682 108 F CFA entre le solde comptable et celui du relevé bancaire comme le montre le tableau suivant :

Tableau n°8: discordance entre solde bancaire et solde comptable du TG

Intitulé Compte	Solde Relevé	Solde comptable	Discordance
Compte ORDINAIRE	79 661 677 974	118 299 360 082	- 38 637 682 108

Source : TG

Le TG justifie l'écart par les montants non dénoués rappelés dans l'état de rapprochement qu'il a fait parvenir à la Cour. Aussi, précise-t-il que les corrections nécessaires seront apportées.

Pour la Cour, cet écart résulte d'une absence de suivi des opérations bancaires au sein de la TG.

Recommandation n° 5 :

La Cour demande au Trésorier général de :

- prendre les mesures nécessaires pour corriger l'écart de 38 637 682 101 F CFA entre le solde comptable et celui du relevé bancaire ;
- mettre en place un dispositif de suivi des opérations bancaires.

2.1.3. Insuffisances du dispositif de suivi du contrôle interne

Le contrôle et le suivi sont des fonctions importantes pour assurer la fiabilité des informations financières. La Cour a, toutefois, relevé des insuffisances dans le suivi des activités de contrôle et une absence de cadre de concertation entre les acteurs de la dette.

2.1.3.1. Faiblesses dans les activités de contrôle des opérations de la DODP

La DGB et la DGCPT disposent chacune d'une Direction de Contrôle interne (DCI). Leurs missions sont fixées par l'arrêté n°5330/MEF/ED/BT du 15 juin 2004 relatif aux directions du contrôle interne des directions générales du Ministère de l'Economie et des Finances.

La DCI est chargée, entre autres, d'élaborer et de mettre en œuvre, chaque année, un programme de contrôle et de vérification sur les activités des services.

Durant la période sous revue, la DCI de la DGCPT a effectué deux missions d'audit à la DDP en 2018 et 2019, et une autre à la TG en 2018. Elle procède également à un contrôle régulier de qualité comptable des documents de synthèse transmis mensuellement par le TG. A cette occasion, les comptes de la dette sont examinés notamment en rapport avec les données extracomptables de la DDP.

S'agissant de la DCI de la DGB, elle n'a pas mené de mission de vérification à la Direction de l'Investissement (actuelle DODP) depuis au moins dix (10) ans. Elle ne reçoit pas non plus, pour contrôle et suivi, les états de synthèse de la DODP.

Pour rappel, le DODP est à la fois ordonnateur et comptable. Ce qui constitue un risque élevé dans la gestion des prêts projets ; d'où la nécessité d'un contrôle récurrent.

Recommandation n°6 :

La Cour demande au Directeur général du Budget de veiller au contrôle et au suivi des opérations de la Direction de l'Ordonnancement des Dépenses publiques.

2.1.3.2. Absence de cadre de concertation dans la gestion des prêts projets

La gestion des prêts projets est partagée entre plusieurs directions relevant de services différents. Malgré la pluralité des acteurs qui interviennent, un cadre opérationnel de coordination n'est pas mis en place pour éviter une gestion dispersée de l'information



financière. Cette situation ne permet pas souvent à la DDP de faire un bon suivi des engagements de l'Etat et du stock de la dette.

Ainsi, des difficultés sont notées dans la transmission des conventions de financement signées par le MEPC à la DDP. A titre d'exemple, deux conventions n'ont pas été retracées dans la base de données de la DDP. Il s'agit du :

- programme d'urgence de développement communautaire d'un montant de 23 474 881 737 FCFA, financé par le Fonds saoudien et dont la convention a été signée le 02/10/2019 ;
- projet d'alimentation électrique de la ville de Dakar « liaison en câble souterrain Kounoune », financé par la BID et dont la convention a été signée en 2014.

Ces conventions n'ont été reçues par la DDP qu'après le passage de la mission de la Cour.

Pourtant, la convention relative au « *projet d'alimentation électrique de la ville de Dakar* » signée en 2014 a déjà enregistré des tirages d'un montant de 10 474 882 164 F CFA à la DODP qui ne sont pas portés à la connaissance de la DDP.

Les mêmes difficultés sont également constatées dans la transmission des factures et avis de décaissement des bailleurs.

A l'exception des informations émanant de quelques bailleurs qui disposent d'une plateforme accessible, les documents sur les tirages et les factures sont transmis, selon la DDP, avec du retard alors qu'ils constituent les documents déclencheurs de la procédure de remboursement de la dette publique.

Recommandation n°7 :

La Cour demande au Ministre des Finances et du Budget, en relation avec le Ministre de l'Economie, du Plan et de la Coopération, de mettre en place un comité opérationnel de concertation entre les acteurs de la dette publique.

2.2. Absence et insuffisances d'outils de contrôle interne

Un contrôle interne efficace nécessite l'existence d'un certain nombre d'outils parmi lesquels le manuel des procédures, la cartographie des processus et la cartographie des risques. Le MFB a déjà mis en place un recueil national des macro-processus.

La Cour a, toutefois, relevé un problème de mise à jour de ces documents et, dans certains services, une absence totale de ces outils de contrôle.

2.2.1. Absence de manuels de procédures et de cartographies des risques

La Cour relève l'absence d'outils de contrôle dans certains services. C'est le cas de la TG qui ne dispose pas de manuel de procédures et de cartographie des risques et de la DODP qui n'est pas dotée d'une cartographie des risques.

2.2.2. Non-mise à jour de certains outils de contrôle

La DDP, en plus d'une cartographie des risques, possède deux manuels de procédure : l'un porte sur les opérations de la DDP, l'autre sur la chaîne de la dette publique et englobe celles de tous les acteurs intervenant dans sa gestion. Lesdits manuels, datés de 2018, n'intègrent pas les nouvelles réformes relatives à la scission du Ministère de l'Economie, des Finances et Plan, aux nouvelles modifications intervenues dans l'organisation et le fonctionnement du CNDP et au classement en opérations de trésorerie des emprunts à moyens et long terme ainsi que la suppression induite de la procédure d'ordonnancement, notamment pour la partie amortissement de la dette publique.

En outre, d'autres modifications s'avèrent aussi importantes par exemple, la procédure du manuel sur la chaîne dette qui prévoit le transfert des encaissements des emprunts à la RGT pour imputation définitive alors que le TG est le comptable assignataire.

S'agissant de la cartographie des risques de la DDP, les risques liés à la comptabilité, pouvant entraîner des discordances entre les données de la DDP et celles de la TG, ne sont pas suffisamment pris en compte. L'accent est mis sur des risques d'ordre stratégique ou opérationnel (risques qualité, risque de refinancement, risque de change, risque de taux d'intérêt...).

En ce qui concerne le manuel de la Direction de la Coopération et des Financements extérieurs, depuis la création de la DODP, il n'a pas fait l'objet de mise à jour pour prendre en compte cette nouvelle configuration.

Recommandation n°8 :

La Cour demande au Directeur de la Dette publique de procéder, en relation avec les autres acteurs de la dette, à la mise à jour des manuels de procédure sur la dette et de la cartographie des risques.

2.3. Défaillances dans l'exécution de certains contrôles

Les services de la DODP et de la DDP procèdent à des contrôles réguliers sur les opérations de la dette. Toutefois, des insuffisances ont été notées dans la gestion des prêts projets et des bons et obligations du Trésor.

2.3.1. Insuffisances dans la gestion des prêts projets

Les principales insuffisances relevées ont trait aux écarts entre les fichiers de suivi et les pièces justificatives, au système d'archivage déficient, à la non-concordance des tirages entre la DDP et la DODP et aux retards dans la régularisation des dépenses payées sans ordonnancement préalable.

2.3.1.1. Ecart entre fichiers de suivi et pièces justificatives

La gestion du portefeuille des projets par fichier Excel comporte des risques d'erreurs. Pour minimiser ces risques, des rapprochements hebdomadaires sont effectués entre le bureau de contrôle et les chargés de programme. En vue d'apprécier l'efficacité de ces contrôles, la Cour a procédé au rapprochement entre les fichiers de suivi et les pièces justificatives.

Sur un échantillon de 32 projets de la gestion 2020, 12 présentent des écarts relevés au tableau suivant :

Tableau n°9: Situation des écarts en 2020 entre montants tirages et pièces justificatives

Bailleurs	Projets	Tirages 2020	DRF et/ou DPD 2020	Ecart
FSD	Projet de réhabilitation de la route Tamba-Goudiry	6 273 370 117	6 269 253 904	4 116 213
SGB	Projets Ponts et Autoponts du Sénégal	27 338 162 498	2 717 6 888 602	161 273 896
AFD	TIERS SUD	361 094 630	373 114 630	-12 020 000
BM	Projet d'Appui Régional à l'Initiative pour l'Irrigation au Sahel (PARIIS)	593 929 195	589 516 579	4 412 616
BAD	Projet de Réhabilitation de la route nationale n°2 Ndioum-Ourossogui-Bakel	12 606 623 152	12 605 907 152	716 000
Banque mondiale	PROGEP	8 164 009 481	8 156 361 045	-7 648 436
BOAD	PPD 1	5 074 946 613	5 514 164 817	-439 218 204
SGB	PIRIOU	7 411 032 609	7 102 758 152	308 274 457
SGB	Construction 4 hôpitaux	25 017 520 145	25 433 447 655	-415 927 510
BID	Liaison câble souterrain Kounoune Patte d'oie	6 107 524 196	6 085 108 381	22 415 815
AFD	TER	29 338 749 906	29 148 755 300	-189 994 606
BID	PUDC	4 905 760 865	4 904 922 979	-837 886

Source : DODP

Pour certains projets, la DODP n'a pas produit les pièces correspondantes pour justifier les écarts notés. C'est le cas du projet PIRIOU financé par la Société générale des Banques et pour lequel des pièces justificatives d'un montant de 308 274 457 F CFA n'ont pas été présentées.

Pour d'autres projets, le montant cumulé des pièces justificatives excède celui enregistré dans le fichier. C'est l'exemple du PPD 1 financé par la BOAD dont le total DRF/DPD dépasse de 439 218 204 F CFA celui des tirages.

Ces écarts improbables constituent une limite à la fiabilité des informations produites par la DODP qui alimentent pourtant le TOFE et les lois de règlement.

Les mêmes constats ont été faits pour les gestions 2018 et 2019. Sur un échantillon de 25 projets, 11 présentent des écarts comme indiqués ci-après.

Tableau n°10 : Situation des écarts en 2018 et 2019 entre montants tirages et pièces justificatives

Bailleurs	Projets	Tirages	DPD ET DRF	Ecart
2018				
BAD	Projet de construction de la desserte ferroviaire Dakar-AIBD (TER)	16 392 143 003	16 372 688 271	19 454 732
BAD	Projet de construction d'une troisième usine de traitement d'eau à Keur Momar Sarr et ses renforcements en aval KMS3)	5 402 717 720	5 284 575 187	118 142 533
BID	Projet de construction de la desserte ferroviaire Dakar-AIBD	33 389 323 235	33 100 842 791	288 480 444
BID	Projet de construction d'une troisième usine de traitement d'eau à Keur Momar Sarr et ses renforcements en aval KMS3)	22 454 017 425	20 057 900 764	2 396 116 661
BOAD	Projet de réhabilitation de la route Tamba Mako-Kédougou (section Dialokoto-Mako)	5 887 013 988	5 873 028 938	13 985 050
BOAD	Projet d'assainissement des 10 villes	7 017 766 676	7 001 699 644	16 067 032
BOAD	Projet de remplacement des abris provisoires	6 954 198 008	9 992 026 773	-3 037 828 765
BEI	Projet de construction d'une troisième usine de traitement d'eau à Keur Momar Sarr et ses renforcements en aval KMS3)	11 196 532 657	34 437 387 627	-23 240 854 970
2019				
BAD	Projet de construction de la desserte ferroviaire Dakar-AIBD (TER)	12 037 839 397	12 009 072 250	28 767 147
BID	Projet de construction de la desserte ferroviaire Dakar-AIBD (TER)	21 856 251 275	20 780 614 847	1 075 636 428
BEI	Projet de construction d'une troisième usine de traitement d'eau à Keur Momar Sarr et ses renforcements en aval (KMS3)	39 262 008 168	15 434 842 039	23 827 166 129

Source : DODP

Le DODP justifie les écarts relevés par l'indisponibilité de certaines pièces justificatives et les erreurs matérielles dues à l'utilisation d'Excel.

Par ailleurs, des problèmes de rattachement sont relevés dans les gestions 2018 et 2019 et concernent le projet de construction d'une troisième usine de traitement d'eau à Keur Momar Sarr et ses renforcements en aval KMS3 financé par la BEI qui enregistre des écarts respectifs de - 23 240 854 970 FCFA et 23 827 166 129 FCFA. En effet, le montant objet de la demande de versement de 23 240 854 970, encaissé le 27 décembre 2018, est enregistré dans la gestion 2019.

Le DODP n'a apporté aucune justification concernant ce rattachement à la gestion 2019 du montant de 23 240 854 970 encaissé le 27 décembre 2018. Toutefois, il a précisé que des investigations sont en cours pour déterminer les raisons du rattachement de ce montant à la gestion 2019.

2.3.1.2. Non-concordance des tirages entre la DDP et la DODP

La mission a procédé, pour la gestion 2020, à un tirage aléatoire d'un échantillon de 32 sur 198 prêts-projets du portefeuille de la DODP.

Un rapprochement des données de l'échantillon avec la base de données de la DDP a permis de relever que 30 sur les 32 prêts-projets tirés présentent des écarts, soit un taux de non concordance de 93%. Certains de ces écarts invraisemblables sont retracés au tableau suivant.

Tableau n°11 : Ecarts entre les tirages de la DODP et ceux de la DDP

Bailleurs	Projet	Ordonnancements DODP	Tirages DODP	Tirages DDP	Ecart
AFD	Projet Train Express Régional (TER)	29 338 749 906	29 338 749 906	31 034 689 958	1 695 940 052
AFD	Projet Pikine Irrégulier	561 798 368	561 798 368	7 407 080 836	6 845 282 468
AFD	Projet Tiers Sud	361 094 630	361 094 630	475 592 506	114 497 876
BAD	Projet de Réhabilitation de la route nationale n°2 Ndioum-Ourossogui-Bakel	12 606 623 152	12 606 623 152	18 941 263 783	6 334 640 631
BAD	Projet Parc de Technologies Numériques (PTN)	5 001 580 035	5 001 580 035	9 485 618 045	4 484 038 010
BID	Projet de construction de routes régionales (Ndioum-Golere-Thilogne/PK120-Mako)	12 741 833 434	12 741 833 434	19 840 116 373	7 098 282 939
BID	Programme d'Urgence de Développement Communautaire (PUDC)	4 905 760 865	4 905 760 865	6 743 101 509	1 837 340 644
Banque mondiale	Projet d'Appui Régional à l'Initiative pour l'Irrigation au Sahel (PARIIS)	593 929 195	593 929 195	958 802 508	364 873 313
Banque mondiale	Projet pôle de Développement de la Casamance (PPDC)	1 835 646 083	1 835 646 083	1 999 937 157	164 291 074
Banque mondiale	CETUD/BRT	12 330 081 577	12 330 081 577	15 259 989 504	2 929 907 927
Fonds saoudien (FSD)	Projet de réhabilitation de la route Tamba-Kidira-Bakel	6 273 370 117	6 273 370 117	10 716 125 778	4 442 755 661
Natixis	Projet d'installation des 50 000 lampadaires solaires	28 236 918 008	28 236 918 008	31 157 978 493	2 921 060 485
Exim Bank (Inde)	Programme d'Autosuffisance en Riz	248 803 313	248 803 313	13 642 433 808	13 393 630 495
Espagne/Banco Santander	Projet d'Appui Structurel à la Stratégie d'Aménagement Numérique du Territoire	8 674 727 289	8 674 727 289	12 906 877 051	4 232 149 762
Société générale Des Banques	Construction de 4 hopitaux	25 017 520 145	25 017 520 145	25 433 447 655	415 927 510
Société générale Des Banques	Projets Ponts et Autoports du Sénégal	27 338 162 498	27 338 162 498	39 398 545 493	12 060 382 995
Société générale Des Banques	PIRIOU MBDA	7 411 032 609	7 411 032 609	39 989 179 402	32 578 146 793

Source : DDP et DODP

Les montants des tirages retracés à la DDP sont supérieurs à ceux de la DODP ; lesdits montants sont même supérieurs à ceux des ordonnancements.

La fréquence des écarts et leur caractère significatif posent le problème de la fiabilité des informations sur la dette relative aux financements extérieurs.

Les services de la DGCPT et de la DGB n'ont pas apporté de justificatifs sur les écarts constatés.

Le DGCPT soutient, par contre, qu'il est convenu, avec le DODP, de rapprocher les bases de données afin de vérifier l'existence, le cas échéant, de doublons ou de décaissements opérés par les bailleurs et non encore retracés, comme disponibles, dans les comptes suivis par la DODP.

La Cour rappelle la nécessité d'accorder une attention particulière à la qualité et à la fiabilité des informations relatives à la gestion des prêts projets au regard de leur importance stratégique dans la gestion de la dette publique.

Recommandation n°9 :

La Cour demande au Ministre des Finances et du Budget de faire prendre les dispositions nécessaires en vue de la fiabilisation des données sur les financements extérieurs.

2.3.1.3. Retards importants dans la régularisation des dépenses

Le remboursement des emprunts est effectué suivant la procédure des dépenses payées sans ordonnancement préalable. A la réception des ordres de paiements, ces dépenses sont enregistrées dans des comptes d'imputation provisoire par le TG, comptable assignataire.

Selon l'article 10 du décret n°2008-1377/MEF du 28 novembre 2008 relatif aux dispositions applicables aux paiements sans ordonnancement préalable avant ou après service fait, la régularisation des paiements est effectuée au vu de mandats établis mensuellement par l'ordonnateur, en l'occurrence le DDP, et en tout état de cause avant le 31 décembre de l'année en cours.

L'exploitation des documents a permis de relever des retards importants dans la régularisation de ces dépenses. Celle-ci est intervenue, pour les remboursements de 2020, au mois d'octobre 2021 et nécessite la réouverture des logiciels de comptabilité clôturés à la fin de gestion.

Ces retards constituent une limite pour un suivi précis en comptabilité du stock (dans l'optique budgétaire) et des charges financières de la dette.

Les mêmes constats sur les retards sont aussi valables pour la régularisation des dépenses des bons et obligations du Trésor.

Le tableau ci-après retrace, à titre illustratif, le montant des opérations budgétaires de 2020 non régularisées dans le délai.

Tableau n°12 : Dépenses non régularisées dans le délai

Comptes	Libellé comptes	Montant	Date limite de régularisation	Date de régularisation par la DDP	Ecart
4701.21	Imputation provisoire dépenses intérêts dette extérieure	228 925 056 766	31/12/2020	Octobre 2021	9 mois
4701.11	Imputation provisoire dépenses intérêts dette intérieure	59 365 543 536	31/12/2020	Octobre 2021	9 mois
Total		288 290 600 302			

Source : TG et DDP

Le DDP estime que l'exercice de régularisation des dépenses liées à la dette est à l'initiative de la TG. En effet, même si l'information sur le service ordonnancé est disponible à la DDP, il revient à la TG de confirmer l'effectivité des paiements. C'est à l'issue de confirmation qui fait l'objet de plusieurs séances de travail que la DDP, sur la base des états validés, procède au mandatement de régularisation.

De plus, il précise qu'il est envisagé, dans le cadre de la certification qualité ISO 9001 de 2015, de tenir des séances de rapprochement avec la TG dans des délais plus courts en vue d'un établissement, plus diligent, des mandats de régularisation.

La Cour prend acte des mesures préconisées par le DDP pour un traitement plus diligent des mandats de régularisation des dépenses liées à la dette.

Recommandation n°10 :

La Cour demande au Directeur général de la Comptabilité publique et du Trésor de faire prendre les mesures nécessaires pour l'établissement des mandats de régularisation dans les délais conformément au décret n°2008-1377/MEF du 28 novembre 2008 relatif aux dispositions applicables aux paiements sans ordonnancement préalable avant ou après service fait.

2.3.2. Insuffisances dans la gestion des bons et obligations

La gestion administrative des bons et obligations assimilables du Trésor et de l'eurobond incombe à la DDP qui a mis en place un système d'information et de contrôle interne en vue de minimiser les risques d'erreur et de fraude afférents à ces titres.

Toutefois, des manquements ont été relevés aussi bien dans la gestion des bons et obligations assimilables que dans celle de l'eurobond.

2.3.2.1. Manquements dans la gestion des bons et obligations assimilables du Trésor

Après les émissions des bons et obligations du Trésor, l'Agence UMOA-titres transmet un exemplaire du PV d'adjudication à la Direction de la Dette publique.

Conformément à son manuel de procédures des opérations, la DDP inscrit sur une fiche de saisie les informations contenues dans les PV d'adjudication. Elle procède ensuite à un rapprochement entre les données saisies et celles figurant sur les PV pour validation avant leur enregistrement dans le système d'information DAIDA.

- **Différences sur les taux d'intérêts dans DAIDA**

La DDP enregistre, dans la pratique, les opérations concernant les bons et obligations du Trésor directement dans le système d'informations sur la base des PV d'adjudication.

La Cour note, par rapport à la saisie des obligations du Trésor dans DAIDA, des différences sur les taux d'intérêts retracées dans le tableau qui suit.

Tableau n°13 : Différences sur les taux d'intérêts entre les PV d'adjudication et DAIDA

N° Adjudication	Soumissions retenues	Durée s prêt	Dates échéance	Taux fixe annoncé	Taux inscrit dans DAIDA	Intérêts selon PV (1)	Intérêts selon DAIDA (2)	Ecart (1)-(2)
SN1207-OAT-12-2022	128 944 000 000	3ans	06/12/2022	5,85%	5,81%	7 543 224 000	7 491 646 400	51 577 600
SN1215-OAT-12-2024	21 256 240 000	5ans	06/12/2024	6,00%	6,03%	1 275 374 400	1 281 751 272	- 6 376 872
SN1223-OAT-12-2026	49 799 760 000	7ans	06/12/2026	6,15%	6,33%	3 062 685 240	3 152 324 808	- 89 639 568
SN1157-OAT-09-2022	35 450 000 000	3ans	13/09/2022	5,85%	5,73	2 073 825 000	2 031 285 000	42 540 000

Source : DDP

Les ordres de paiements envoyés à la TG par la DDP portent inscription des intérêts calculés par DAIDA alors que le remboursement est effectué par la BCEAO conformément aux taux figurant sur les PV d'adjudication. Cette situation est à l'origine des écritures de régularisation souvent constatées dans la comptabilité du Trésorier général.

Selon le DDP, ces différences de taux constatées concernent des titres émis de façon simultanée en 2019. Les taux inscrits dans DAIDA correspondent aux rendements notés lors des émissions et consignés en même temps que les taux fixes sur les PV. Cela s'explique par l'absence, à cette date, de fiche de saisie (validée par le supérieur hiérarchique et signé par le Directeur) pour la dette intérieure au même titre que la dette extérieure.

Les fiches de saisie relatives à la dette intérieure sont actuellement disponibles et utilisées comme dispositif de contrôle.

La Cour insiste, tout de même, sur la nécessité de mettre en place un bon dispositif de contrôle pour éviter les erreurs de saisie dans le système d'information.

Recommandation n°11 :

La Cour demande au Directeur de la Dette publique de mettre en œuvre le dispositif de contrôle interne des saisies effectuées dans DAIDA.

- **Taux d'intérêts des bons du Trésor non renseignés dans le tableau d'amortissement**

Les taux d'intérêts des bons du Trésor par adjudication ne sont pas renseignés dans le tableau d'amortissement généré par DAIDA ; seuls les frais de commissions y sont retracés. Lesdits frais sont omis sur certains bons du Trésor par adjudication, par exemple, SN0000001496-BAT-12-2020 et SN0000001314-BAT-COVID-19.

Le DDP précise que le taux d'intérêt des bons du trésor est bien renseigné au moment de la création du titre au niveau de DAIDA. Toutefois, bien qu'il ne l'impacte pas (intérêt précompté), il n'est pas bien affiché au niveau des états de sortie, notamment le tableau d'amortissement généré.

Il ajoute que les travaux de finalisation en cours vont prendre en charge cet aspect pour apporter les corrections idoines.

2.3.2.2. Discordances sur la liquidation des intérêts portant sur l'eurobond de 2018

La Cour a relevé sur le tableau d'amortissement de l'eurobond des différences dans la liquidation des charges d'intérêts. Il en résulte des écarts entre les montants liquidés et les montants remboursés tels que retracés dans le tableau qui suit.

Tableau n°14 : Ecart entre montants des intérêts sur l'eurobond de 2018 figurant sur les tableaux d'amortissement (DAIDA) et ceux des OP

TITRE	Date OP	Montant OP	Montant tableau amortissement	Ecart
EUROBONDS 18 DOLLARS	12/03/2019	33 750 000 USD	33 937 500 USD	187 500 USD
	12/03/2020	33 750 000 USD	34 125 000 USD	375 000 USD
	12/09/2020	33 750 000 USD	34 500 000 USD	750 000 USD
EUROBONDS 18 EURO	12/03/2020	47 500 000 €	48 291 666,667 €	791 666,667 €

Source : DDP

Il convient de signaler, cependant, que ces discordances n'ont pas eu d'impact sur le remboursement des charges de la dette effectué car les ordres de paiement ont été établis sur la base des factures transmises par le bailleur. Mais, il existe un risque que les remboursements soient faits sur la base d'un tableau d'amortissement erroné notamment en cas de retard dans la transmission des factures par le bailleur.

Le DDP explique l'écart constaté par le fait que dans DAIDA, il est considéré une année de 365 jours alors que les factures transmises retiennent une année égale à 360 jours (convention de marché).

Tout comme le module « dette intérieure », cet aspect est en cours de prise en charge pour aligner les pratiques. En attendant, les paiements relatifs aux intérêts y afférents sont effectués sur la base des factures transmises par les banques cheffes de file.

La Cour insiste sur la nécessité de parachever les réformes en cours afin de stabiliser l'outil DAIDA.

Recommandation n°12 :

La Cour recommande au Directeur général de la Comptabilité publique et du Trésor de prendre les mesures nécessaires pour une meilleure traçabilité, par DAIDA, des instruments de la dette.



3. Analyse des comptes de la dette publique

La réalisation de l'objectif de qualité comptable exige des comptes sincères et réguliers. La sincérité et la régularité des comptes sont appréciées par rapport à certains critères bien définis. Il s'agit, en l'occurrence, de l'exactitude, de la non-compensation (exhaustivité), de l'imputation et du rattachement à la bonne période comptable.

Sur la base de ces critères, la Cour a procédé à une analyse des flux des opérations, des stocks ainsi que leurs cohérences par rapport aux états de synthèses produits par les services administratifs.

Cette analyse fait ressortir des constats sur la non-exhaustivité dans la traçabilité de la dette et des incohérences dans les procédures et comptes publics.

3.1. Non-exhaustivité dans la comptabilisation des opérations de la dette

Le Trésorier général est le comptable assignataire de la dette publique. A ce titre, il doit retracer l'ensemble des opérations liées aux engagements de l'Etat, aux remboursements et charges y afférents.

La Cour relève que certaines opérations liées aux prêts projets et aux bons et obligations ne sont pas transcrites dans la comptabilité du Trésorier général.

3.1.1. Absence de comptabilisation des tirages des prêts projets

Les tirages sur les prêts projets ne sont pas retracés dans la comptabilité du Trésorier général. Ils sont directement gérés par la Direction de l'ordonnancement des Dépenses publiques dans des comptes bancaires ou directement en rapport avec les bailleurs suivant une procédure définie.

Pourtant, l'instruction n°005 MEFP/DGCPT/DCP du 31 décembre 2014 portant modalités d'intégration des participations et de la dette financière de l'Etat ainsi que de la comptabilisation des recettes et des dépenses de l'Etat permet l'intégration des stocks des prêts projets dans la comptabilité du TG. L'instruction prévoit aussi, pour les flux, leur comptabilisation dans les écritures du Trésor. Cette procédure n'est pas encore mise en œuvre.

En effet, durant la période 2018-2020, les comptes n'ont enregistré que des remboursements entraînant des soldes parfois débiteurs.

Une telle pratique ne permet pas de retracer l'encours réel des prêts projets à partir de la comptabilité du Trésorier général. Cela explique, en partie, les importantes discordances relevées entre la situation des encours retracée dans la comptabilité du Trésorier général et celle suivie par la DDP concernant la dette extérieure. Ces différences figurent au tableau qui suit.

Tableau n°15 : Ecart sur l'encours de la dette entre la DDP et la TG de 2018 à 2020

Gestion	Situation encours DDP (1)	Situation encours TG(2)	Ecart (1)-(2)
2018	7 180 260 000 000	1 368 236 295 064	5 812 023 704 936
2019	7 825 248 488 048	1 378 461 474 718	6 446 787 013 330
2020	8 903 352 752 226	1 969 565 774 942	6 933 786 977 284

Source : Balances TG et situations DDP

Recommandation n°13 :

La Cour recommande au Ministre des Finances et du Budget de faire prendre les dispositions nécessaires pour l'intégration des tirages sur prêts projets dans la comptabilité générale de l'Etat.

3.1.2. Opérations non retracées sur bons et obligations assimilables du Trésor

L'émission des bons et obligations du Trésor est pilotée par la DDP en collaboration avec la BCEAO et l'Agence UEMOA-Titres. Après adjudication, les souscriptions sont versées dans le compte du Trésorier général, déduction faite de certaines charges financières. Les travaux menés ont permis de relever des manquements dans la comptabilisation de ces instruments.

3.1.2.1. Intérêts précomptés des bons du Trésor non comptabilisés

Les bons du Trésor par adjudication sont à intérêt précompté. Le montant net perçu par le Trésorier général correspond à la valeur nominale diminuée des intérêts payés aux investisseurs. Ces intérêts sont liquidés sur la base du taux moyen pondéré qui correspond à la moyenne des taux offerts pondérés par les offres retenues.

La dette correspondante est enregistrée dans la comptabilité du Trésorier général en fonction du montant réellement encaissé et non à la valeur nominale à laquelle elle sera remboursée. Les intérêts précomptés ne sont donc pas retracés dans la comptabilité du Trésorier général comme le montre le tableau ci-après.

Tableau n°16 : Situation des intérêts précomptés non retracés en comptabilité

Date d'adjudication	Date Echéance	Montant retenu	Montant intérêts précomptés	Montant comptabilisé
24/11/2020	22/12/2020	103 130 000 000	193 798 998	102 936 201 002
27/10/2020	24/11/2020	103 130 000 000	171 778 542	102 958 221 458
28/07/2020	27/10/2020	103 130 000 000	640 190 035	102 489 809 965
14/08/2020	15/08/2021	55 000 000 000	2 734 558 229	52 265 441 771
28/04/2020	28/07/2020	103 130 000 000	878 196 703	102 251 803 297
18/05/2020	16/11/2020	164 315 000 000	3 834 991 865	160 480 008 135
Total		631 835 000 000	8 453 514 372	623 381 485 628

Source : PV d'adjudication sur BAT et journaux comptables TG

Sur un montant d'adjudication retenu de 631 835 000 000 FCFA en 2020, le TG n'a comptabilisé que 623 381 485 628 FCFA. Les intérêts précomptés évalués à 8 453 514 372

FCFA représentant des charges financières devant être inscrites au budget ne sont pas retracés dans la comptabilité.

3.1.2.2. Décotes sur obligations du Trésor non enregistrées

Les adjudications par OAT sont effectuées à prix demandé sur la base d'un taux nominal préalablement fixé. Les soumissions sont retenues, de façon dégressive, à compter du prix le plus élevé.

Ainsi, par rapport au prix d'émission dit pair, les montants offerts peuvent être soit supérieurs soit inférieurs. Quand ils sont supérieurs au pair, l'Etat réalise une surcote représentant un gain sur l'opération d'émission. Dans le cas contraire c'est-à-dire lorsque les prix offerts sont en deçà du pair, il faut alors constater une décote, en d'autres termes, une perte sur l'émission.

Cependant, dans la pratique, le TG enregistre la dette, en cas de décote, selon le montant effectivement encaissé et non à la valeur nominale à laquelle le remboursement sera effectué. Le tableau qui suit retrace la situation de ces décotes non comptabilisées.

Tableau n°17 : Situation des décotes non-retracées en comptabilité

Date valeur	N° Adjudication	Soumissions retenues (1)	Montant comptabilisé (2)	Ecart (1)-(2)
12/06/2019	SN1124-OAT-06-2022	55 000 000 000	54 629 009 832	-370 990 168
	SN1132-OAT-06-2024			
	SN1140-OAT-06-2026			
09/12/2019	SN1207-OAT-12-2022	200 000 000 000	199 583 506 751	-416 493 249
	SN1215-OAT-12-2024			
	SN1223-OAT-12-2026			
16/09/2019	SN1157-OAT-09-2022	55 000 000 000	54 938 871 421	-61 128 579
	SN1165-OAT-09-2024			
	SN1173-OAT-09-2026			
03/07/2020	SN1389-OAT-07-2023	38 500 000 000	38 223 499 500	-276 500 500
18/12/2020	SN1504-OAT-12-2023	27 500 000 000	27 645 865 000	145 865 000
09/11/2020	SN1488-OAT-11-2025	27 500 000 000	27 493 432 500	-6 567 500
24/07/2020	SN1397-OAT-07-2025	33 000 000 000	32 500 899 940	-499 100 060
12/06/2020	SN1355-OAT-06-2023	55 000 000 000	54 502 634 000	-497 366 000
	SN1363-OAT-06-2025			
16/10/2020	SN1421-OAT-10-2023	165 000 000 000	164 404 409 973	-595 590 027
	SN1439-OAT-10-2025			
	SN1447-OAT-10-2027			
29/05/2020	SN1330-OAT-06-2023	82 500 000 000	81 610 108 366	-889 891 634
	SN1348-OAT-06-2025			
13/01/2020	SN1231-OAT-01-2023	38 500 000 000	38 500 000 000	-
09/03/2020	SN1264-OAT-03-2025	55 000 000 000	54 809 195 000	-190 805 000
	SN1272-OAT-03-2027			
10/04/2020	SN1280-OAT-04-2023	55 000 000 000	54 746 155 822	-253 844 178
	SN1298-OAT-04-2025			
	SN1306-OAT-04-2027			
Total		887 500 000 000	883 587 588 105	-3 912 411 895

Source : PV d'adjudication sur OAT et journaux comptables TG

Ces décotes d'un montant de 3 912 411 895 sont des charges financières qui doivent être retracées en comptabilité.

Au même titre que les intérêts précomptés sur les BAT, la non prise en compte des décotes remet en cause l'exhaustivité de l'information financière sur les bons et obligations du Trésor.

Pour le TG, la transmission du rapport d'émission certifié par l'ordonnateur devrait lui permettre de retracer au détail les montants nominaux, les intérêts, les commissions et toutes autres charges précomptées. Il soutient, en effet, que les procès-verbaux d'adjudication ne suffisent pas à obtenir toutes ces informations.

La Cour fait remarquer que les informations nécessaires pour la comptabilisation des intérêts précomptés sur bons du Trésor et des décotes sur obligations du Trésor figurent dans les procès-verbaux d'adjudication des bons et obligations du Trésor.

En tout état de cause, une bonne collaboration avec la DDP devrait permettre à la TG de disposer de toutes les informations nécessaires à la comptabilisation des intérêts précomptés et des décotes.

Recommandation n°14 :

La Cour demande au Trésorier général de retracer dans sa comptabilité les intérêts précomptés sur bons du Trésor et les décotes sur obligations du Trésor.

3.1.3. Anomalies sur la comptabilisation de l'eurobond

• Sur l'émission

Selon le rapport d'émission, l'eurobond de 2018 d'un montant de 1 184 milliards de francs CFA a été mobilisé en deux tranches : l'une d'un milliard d'euro soit 656 milliards de francs CFA et l'autre d'un milliard de dollar, soit 528 milliards en F CFA à la date d'émission.

Si le cours de change utilisé dans le rapport est de 1\$ pour 528 F CFA, celui du jour de l'émission est de 1\$ pour 531,18 F CFA, d'après les avis de crédit transmis à la Trésorerie générale par la BCEAO.

Ainsi, pour la tranche d'un milliard de dollar, il faut noter 531,18 milliards de francs CFA en lieu et place de 528 milliards de francs CFA indiqués dans le rapport. Au total, le montant de l'émission de l'eurobond est de 1 187 milliards de francs CFA et non 1 184 milliards de francs CFA.

Le montant mobilisé a permis le rachat de l'eurobond de 2011 pour une valeur de 233 028 151,46 dollars, soit 123 779 893 493 F CFA. Les documents présentés par les services du Trésor ne permettent pas de s'assurer de l'existence d'une plus-value ou d'une moins-value sur cette opération.

Il faut aussi préciser qu'avant l'émission de l'eurobond, un crédit relais de 250 millions d'euros, soit 163 989 250 000 F CFA a été mobilisé et remboursé le jour de l'émission.

Sur la base des pièces produites par le Trésorier général, le montant de l'eurobond est de 1 191 milliards de francs CFA, soit un écart de près de 4 milliards comparé au montant réel de l'émission.

Les éléments explicatifs de ces écarts sont indiqués dans le tableau ci-après.

Tableau n°18 : Ecarts sur les montants de l'émission de l'Eurobond de 2018

Rubriques	Montant reconstitué par la cour	cours utilisé par la Cour	montant reconstitué OP ddp	Cours utilisé par la DDP	écarts
Net encaissé par le TG	897 359 880 071	NA	897 359 880 071	NA	-
crédit relais	163 989 250 000	655,957	163 989 000 000	655,956	- 250 000
Intérêtscredit relais	764 514 236	655,957	764 513 071	655,956	- 1 165
commissions tranche euro	393 574 200	655,957	393 573 600	655,956	- 600
commissions tranche dollar	318 708 000	531,180	330 336 000	550,560	-11 628 000
autres frais tranche dollar	531 180 000	531,180	550 560 000	550,560	-19 380 000
rachat eurobond 2011	123 779 893 493	531,180	128 295 979 068	550,560	-4 516 085 575
Total	1 187 137 000 000		1 191 683 841 810		- 4 547 345 341

Sources : Rapport d'émission eurobond, journaux et pièces comptables

Les écarts observés sur les montants de l'émission de l'eurobond de 2018 résultent de l'utilisation par la DDP d'un cours de change différent de celui en vigueur au moment de l'opération.

Dans la balance du TG, le montant des écritures passé au compte 1751 (autres emprunts organismes privés) était de 1 191 683 841 810, soit le même que celui des pièces justificatives. Une écriture négative de rectification de 91 491 461 667 a été effectuée le 29 janvier 2018 dans le journal T80 en contrepartie du compte 478.3 (souscription/bons en compte de dépôt). Ce compte était débiteur du même montant en balance d'entrée de 2018.

Après cette opération de rectification, le montant comptabilisé au compte **1751** au titre de l'emprunt obligataire est de 1 100 192 380 143 F CFA soit un écart de 86 944 619 857 F CFA par rapport au montant réel de l'émission de 2018 qui est de 1 187 137 000 000 F CFA.

Le TG souligne que la rectification du montant de 91 491 461 667 est consécutive à la requalification de l'instrument relatif au crédit relais de 2017 en opérations de trésorerie suite aux rapprochements effectués avec la DPP. Il ajoute qu'en l'absence d'un compte spécifique à cette catégorie dans la nomenclature comptable, l'enregistrement au compte 478.3 (souscription/bons en compte de dépôt) est le plus approprié dans la mesure où il permet de suivre les opérations de court terme.

La cour rappelle au TG que le compte 478.3 (souscription/bons en compte de dépôt) n'a pas été utilisé pour suivre le crédit relais dont le montant a été retracé au compte 475.99 (recettes diverses en instance d'imputation) puis réimputé le 05 janvier 2018 au 1751. La Cour note que l'opération de rectification a permis de régler le solde anormalement débiteur en début d'année 2018 du compte 478.3 pour un montant de 91 491 461 667. Cette opération a

occasionné un écart du même montant entre les pièces justificatives transmises par la DDP pour 1 191 683 841 810 F CFA et le montant comptabilisé par la TG qui est de 1 100 192 380 143 F CFA.

- **Sur le rachat de l'eurobond de 2011**

Le rachat du principal de l'eurobond de 2011 a été ré-imputé au compte 1531 « EMPRUNTS PROJET-GOUV NON AFFIL » pour 110 112 000 000 F CFA.

La ré-imputation doit être effectuée par le biais du compte au crédit duquel l'émission initiale de 2011 a été enregistrée. L'examen de la balance de 2011 ainsi que les requêtes adressées au TG n'ont pas permis à la Cour de retracer le compte enregistré en 2011.

Dans tous les cas, il est inapproprié d'enregistrer l'eurobond dans le compte destiné aux projets. Ce dernier a été d'ailleurs débiteur de 75 436 481 083 F CFA en fin de gestion 2018.

D'ailleurs, le TG considère que la ré-imputation du rachat de l'eurobond au compte 1531 « EMPRUNTS PROJET-GOUV NON AFFILIS CLUB DE PARIS » procède d'une erreur de comptabilisation ; l'opération aurait dû être passée sur le compte 1751 « autres emprunts organismes privés ».

De plus, cette ré-imputation a concerné le capital, les intérêts et les commissions. Elle est faite sur la base du taux de change du jour à la date du 08 mai 2018 arrêté à 550,56 FCFA le dollar aussi bien pour le principal que pour les charges financières.

La Cour considère que pour les dettes en devises, il faut distinguer entre le principal et les charges financières. Pour le principal, la dette était déjà comptabilisée en 2011 au cours du jour de l'émission. De la même manière, le remboursement de la dette doit être établi sur la base de ce même cours de change qui avait permis de déterminer sa valeur d'entrée. La différence entre cette valeur d'entrée et le règlement est enregistrée en comptabilité soit en gains de change soit en pertes de change.

S'agissant des charges financières du rachat, elles sont exécutées suivant la procédure des dépenses sans ordonnancement préalable et enregistrées au moment du paiement. Par conséquent, le cours à prendre en compte par le TG est celui constaté par la BCEAO au moment du remboursement.

Ces procédures, même si elles ne sont pas décrites dans les instructions comptables, sont plus cohérentes que celles utilisées par la TG et répondent mieux aux dispositions des articles 53 et suivants de l'acte uniforme relatif au droit comptable et à l'information financière (SYSCOHADA).

En effet, selon l'article 53 *« lorsque la naissance et le règlement des créances ou des dettes s'effectuent dans le même exercice, les écarts constatés par rapport aux valeurs d'entrée, en raison de la variation des cours de change, constituent des pertes ou des gains de change à inscrire respectivement dans les charges financières ou les produits financiers de l'exercice. »*

L'article 55 rajoute qu'« à la date de règlement des créances et des dettes, les pertes et les gains de change à cette date sont constatés par rapport à leur coût historique. »

Selon le DDP, les ordres de paiement de régularisation ont été préparés et édités à la date du 15 mai 2018, à la demande du Trésorier général. Les ordres de paiement étant préparés suivant la devise de règlement, le montant en FCFA indicatif affiché dans l'op est généré par l'application en utilisant les derniers taux de change saisis dans la base, soit, à cette date, 550,5 FCFA pour le dollar.

Le TG, quant à lui, estime qu'il n'est pas tenu, au regard de l'article 34 du décret sur le Règlement général sur la Comptabilité publique, de faire des vérifications sur l'exactitude des cours de change spécifiés sur les OP reçus de l'ordonnateur.

La Cour rappelle, que conformément à l'arrêté portant organisation de la DGCPT, il est chargé de la comptabilisation des emprunts et des engagements de l'Etat. A ce titre, sa comptabilité ne devrait pas comporter des données erronées de nature à compromettre la sincérité du stock de la dette.

En définitive, la Cour relève un écart 86 944 619 857 F CFA non retracé en comptabilité qui procède d'anomalies importantes dans la comptabilisation de l'emprunt obligataire de 2018.

Recommandation n°15 :

La Cour demande au Trésorier général de :

- **corriger l'écart de 86 944 619 857 F CFA entre le montant de l'émission de l'emprunt obligataire qui est de 1 187 137 000 000 F CFA et celui retracé dans sa comptabilité pour 1 100 192 380 143 F CFA ;**
- **corriger l'erreur commise sur la ré-imputation au compte 1531 « EMPRUNTS PROJET-GOUV NON AFFILIÉS CLUB DE PARIS » du rachat de l'eurobond de 2011.**

3.2. Incohérences dans les procédures et comptes publics

L'examen des comptes du TG a permis de déceler des imputations inappropriées et des insuffisances dans la traçabilité des opérations de change.

3.2.1. Imputations inappropriées

La Cour a relevé que certaines imputations comptables ne sont pas souvent appropriées.

3.2.1.1. Erreurs d'imputation sur les surcotes et coupons courus sur obligations du Trésor

Certaines émissions d'obligations du Trésor par adjudication ont enregistré des surcotes durant la période sous revue comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n°19 : Situation des surcotes sur obligations du Trésor

Date adjudication	N° Adjudication	Soumissions retenues	Montant à encaisser par TG	surcote
08/11/2019	SN1132-OAT-06-2024	55 000 000 000	55 037 704 390	37 704 390
	SN1173-OAT-09-2026			
10/02/2020	SN1249-OAT-02-2023	55 000 000 000	55 035 021 200	35 021 200
	SN1256-OAT-02-2025			

Source : PV d'adjudication sur OAT et journaux comptables TG

Les surcotes réalisées dans l'adjudication du 10 février 2020 pour un montant total de 35 021 200 de F CFA sont enregistrées par le TG au crédit du compte 1762 « *emprunts intérieurs, obligations du Trésor par adjudication* » au même titre que la valeur nominale de 55 milliards de francs CFA.

Pour l'adjudication du 08/11/2019 de 55 milliards de F CFA, la Cour n'a pas retrouvé dans les livres comptables les écritures retraçant l'opération. A la même date, le journal T31 retrace dans la ligne d'écriture 1127 au crédit du compte 1769 « *autres emprunts intérieurs supérieurs à 2 ans* » une opération de 870 169 190 F CFA au titre de la même adjudication. Ce montant correspond au coupon couru à l'émission pour 832 464 800 F CFA et une surcote de 37 704 390 F CFA réalisée dans cette émission.

Ces surcotes sont en réalité des produits financiers et ne peuvent pas être retracées dans les comptes de la classe 1 ne devant contenir que la valeur de remboursement de la dette.

Quant aux coupons courus, ils correspondent au prorata de la valeur totale de l'intérêt sur la durée écoulée entre le dernier versement d'intérêt et la date de souscription de la nouvelle tranche de l'obligation. Lors du détachement de coupon suivant, l'Etat paie un coupon plein à tous les détenteurs sans distinction sur la date à laquelle ils ont acquis les titres.

Ainsi, le coupon couru ne représente pas un produit pour l'Etat mais plutôt une avance de fonds faite par le souscripteur. Cette avance devra être restituée lors du paiement du coupon suivant.

Les instructions comptables ne déterminent pas le mécanisme de comptabilisation des coupons courus mais leur imputation dans le même compte d'amortissement de l'emprunt pose un problème de visibilité.

Le TG souligne qu'en l'absence du rapport d'émission certifié par l'ordonnateur permettant d'identifier la décomposition du montant souscrit et les différentes charges y afférentes, seul le compte 1762 « *emprunts intérieurs-obligations du Trésor par adjudication* » est mouvementé.

La Cour rappelle, tout comme pour les décotes et les intérêts précomptés, que les informations sur les surcotes ou les coupons courus à l'émission sont disponibles à travers les procès-verbaux d'adjudication ou en rapport avec les services de la DDP.

Le TG n'a pas fourni de réponses sur le défaut de comptabilisation de l'obligation du 08/11/2019 pour un montant de 55 milliards F CFA.

Recommandation n°16 :

La Cour demande au Trésorier général de :

- **veiller à retracer les informations sur les surcotes et les coupons courus à l'émission dans leurs comptes appropriés ;**
- **procéder à la comptabilisation de l'obligation du 08 /11/2019 de 55 milliards FCFA.**

3.2.1.2. Erreurs d'imputation sur les prêts projets

Certaines opérations qui concernent les prêts projets ou programmes sont retracées pour la gestion 2019 au compte **1751** « autres emprunts organismes privés » en lieu et place des comptes appropriés créés par la nomenclature (comptes principaux 15 et 16). C'est le cas des opérations qui concernent les bailleurs ci-après :

- Appui budgétaire IDA 22/02/19 pour un montant de 104 165 966 600 F CFA ;
- AFD lettre 780MFG projet CSN155101D 24/12/19 pour un montant de 5 606 070 905 F CFA.

Le TG souligne que les imputations au 1751 des opérations IDA et AFD pour un montant respectif de 104 165 966 600 F CFA et 5 606 070 905 F CFA ont été faites par erreur. Elles auraient dû être passées dans les comptes d'emprunt projet ou programme 15 ou 16.

3.2.1.3. Comptes anormalement débiteurs

La Cour relève un compte anormalement débiteur **1531** « emprunt projet gouvernements non affiliés » de 587 816 909 345 F CFA au 31/12/2020.

Il en est de même du compte **1441** « bons du Trésor par adjudication + un an » qui a enregistré un solde débiteur de 16 261 782 415 F CFA au 31/12/2018.

Le TG n'a pas fourni d'explications sur ces soldes anormalement débiteurs.

3.2.1.4. Ecarts entre ré-imputations et pièces comptables

Des ré-imputations de 146 804 225 167 F CFA ont été effectuées en 2020 sur le compte 1762 au titre des obligations assimilables du Trésor alors que le montant des OP retracés pour la même gestion est de 78 504 349 000 F CFA, soit un écart de 68 299 876 167.

Le TG n'a fourni aucune explication à la Cour sur les causes de cet écart.

Recommandation n° 17 :

La Cour demande au Trésorier général de corriger :

- les erreurs d'imputation en 2019 dans le compte 1751 « autres emprunts organismes privés » des opérations IDA et AFD pour un montant respectif de 104 165 966 600 F CFA et 5 606 070 905 F CFA ;
- les soldes débiteurs des comptes 1531 « emprunt projet gouvernements non affiliés » au 31 décembre 2020 et 1441 « bons du Trésor par adjudication + un an » au 31 décembre 2018 respectivement de 587 816 909 345 F CFA et de 16 261 782 415 F CFA ;
- l'écart de 68 299 876 167 F CFA résultant des ré-imputations en 2020 de 146 804 225 167 F CFA effectuées sur le compte 1762 au titre des obligations assimilables du Trésor alors que le montant des ordres de paiement retracé pour la même gestion est de 78 504 349 000 F CFA.

3.2.1.5. Utilisation anormale de comptes d'imputation provisoire

Jusqu'en 2019, les emprunts à moyen et long terme sont traités de manière irrégulière comme des opérations budgétaires. La loi n°2019-17 du 20 décembre 2019 portant loi finances pour l'année 2020, préparée sous l'empire de la loi organique relative aux lois de finances du 08 juillet 2011, traite les produits de l'émission des emprunts à moyen et long terme et leurs charges d'amortissement en opérations de trésorerie ; ce qui induit la suppression de la procédure d'ordonnancement de régularisation des paiements de l'amortissement de la dette.

Malgré ces changements, le TG a continué à imputer le principal de la dette dans les comptes provisoires de la classe 4. Les ré-imputations dans les comptes d'amortissement de la classe 1 n'ont été effectuées qu'au 31 décembre 2020 aussi bien pour la dette extérieure pour un montant de 330 346 198 329 F CFA que pour la dette intérieure pour 219 171 568 845 F CFA. Cette situation remet en cause l'exactitude de l'information sur l'encours de la dette.

En réponse, le TG a juste rappelé que les comptes d'imputation provisoire sont soldés dans le cadre de l'ordonnancement de régularisation effectué par la DDP.

La Cour relève que cette procédure d'ordonnancement n'étant plus en vigueur, il est inutile d'imputer le principal de la dette dans les comptes provisoires de la classe 4.

Recommandation n°18 :

La Cour demande au Trésorier général de procéder à l'imputation définitive du remboursement du principal de la dette dans les comptes de la classe 1.

3.2.2. Insuffisances dans le suivi comptable des opérations de change

Comme pour le rachat de l'eurobond de 2011, les opérations en devises sont retracées au vu du cours de change au moment de l'émission de l'ordre de paiement par la DDP. Ainsi, les

variations sur les changes qui en résultent ne sont pas le fait de la détention d'un passif mais d'un simple décalage comptable entre l'établissement de l'OP et son paiement par la TG.

Il s'y ajoute que les variations sur le paiement en devises sont suivies dans les comptes 475.71 (imputation provisoire de recettes-gain de change) et 471.71 « dépenses pertes de change à régulariser ». Celles relatives à la dette publique ne sont pas spécifiées et les pièces comptables (avis de débit à régulariser) ne permettent pas d'identifier l'opération à l'origine de ces variations. Or, ces données sont importantes pour apprécier la pertinence des choix en matière de couverture des emprunts (SWAPS) et déterminer le coût de l'emprunt surtout qu'en 2020 le portefeuille est libellé à 42% en devises flottantes.

Par ailleurs, le montant des gains de change est de 1 975 983 930 F CFA en 2020. Les pertes de change sont portées à 777 651 427 F CFA en balance d'entrée. Après l'apurement des comptes, le montant est ramené à 278 345 837 F CFA.

Ces opérations sont des produits ou des charges budgétaires et doivent faire l'objet de transfert respectivement à la RGT et à la PGT, comptables assignataires.

Selon le TG, les variations de change sur opérations en devises sont constatées sur le relevé issu de la BCEAO. Les gains et les pertes doivent être transférés respectivement à la RGT et à la PGT. Cependant, l'une des difficultés récurrentes concernant cette dernière est l'absence d'ouverture de crédits pour la couverture de ces dépenses. Ainsi, sans possibilité d'imputation définitive au budget, les bordereaux de transfert sont souvent retournés à la TG par la PGT.

Le TG n'a pas fourni de réponses sur l'indisponibilité des informations sur les variations de change notamment pour les opérations de la dette publique.

Recommandation n°19 :

La Cour recommande au Directeur général de la Comptabilité publique et du Trésor de faire prendre les dispositions nécessaires pour un meilleur traitement comptable des gains et pertes de change.



4. Avis de la Cour sur le système de contrôle interne et la qualité des procédures comptables et des comptes

L'article 30 de la loi organique n°2012-23 du 27 décembre 2012 sur la Cour des Comptes donne compétence à l'Institution pour donner son avis accompagné de recommandations sur le système de contrôle interne et la qualité des procédures comptables et des comptes.

Cette mission est dévolue à la Chambre des Affaires budgétaires et financières en vertu de l'article 7 du décret n°2013-1449 du 13 novembre 2013 fixant les modalités d'application de la LOCC.

Par application de ces dispositions, l'avis émis porte, d'une part, sur le contrôle interne et, d'autre part, sur la qualité des procédures comptables et des comptes.

4.1. Sur le dispositif de contrôle interne

L'organisation comptable connaît plusieurs lacunes qui entravent l'efficacité du contrôle interne.

Les tirages sur les prêts-projets sont confiés au DODP qui exerce, cumulativement, les tâches de l'ordonnateur avec celles de comptable public contrairement au principe de la séparation des fonctions.

L'application de la comptabilité patrimoniale n'est pas encore effective. Les principes et règles de la comptabilité de caisse sont toujours prépondérants et, à la DODP, les écritures sont encore retracées dans des fichiers Excel.

De plus, le système d'information n'est pas intégré et il n'existe pas encore un cadre de concertation périodique pour gérer les risques liés à la transmission des données financières et comptables liées à la dette.

Il s'y ajoute des insuffisances dans le dispositif de maîtrise des risques liés à la dette publique, notamment un défaut de mise à jour des manuels de procédures et d'absence de cartographies des risques. Cette situation a impacté l'efficacité des contrôles mis en place.

Par ailleurs, des écarts importants sont, en particulier, relevés entre, d'une part, les montants des tirages et leurs pièces justificatives et, d'autre part, entre les tirages de la DODP et ceux de la DDP. Ces écarts remettent en cause la fiabilité des données sur les financements extérieurs.

Les dispositifs de contrôle et de suivi mis en place au sein des entités restent encore insuffisants.

Au regard de ces insuffisances, la Cour formule les recommandations suivantes :

Numéro recommandation	Contenu
Recommandation n°1	La Cour recommande au Ministre des Finances et du Budget, en relation avec le Ministre de l'Economie, du Plan et de la Coopération (MEPC), de mettre en place un système intégré d'information sur la dette publique.
Recommandation n°2	La Cour recommande au Directeur général de la Comptabilité publique et du Trésor de prendre les mesures appropriées pour une gestion directe du logiciel DAIDA par ses services.
Recommandation n°3	<p>La Cour recommande au :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ministre des Finances et du Budget de prendre les dispositions nécessaires pour le parachèvement du cadre juridique, institutionnel et opérationnel en vue du basculement intégral en comptabilité patrimoniale ; - Directeur général de la Comptabilité publique et du Trésor de veiller à la bonne application, par les services de la TG, de l'instruction n°03/MFB/DGCPT/DCP du 23 novembre 2020 relative à l'apurement des comptes.
Recommandation n°4	<p>La Cour demande au :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ministre des Finances et du Budget de: <ul style="list-style-type: none"> • mettre fin au cumul de fonctions d'ordonnateur et de comptable par le Directeur de l'Ordonnancement des Dépenses publiques conformément à l'article 14 du règlement général sur la comptabilité publique ; • veiller à la tenue de la comptabilité des prêts projets conformément au Plan comptable de l'Etat ; - Directeur de l'ordonnancement des Dépenses publiques de procéder périodiquement au rapprochement bancaire des comptes dont il est gestionnaire.
Recommandation n° 5	<p>La Cour demande au Trésorier général de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - prendre les mesures nécessaires pour corriger l'écart de

	<p>38 637 682 101 F CFA entre le solde comptable et celui du relevé bancaire ;</p> <p>- mettre en place un dispositif de suivi des opérations bancaires.</p>
Recommandation n°6	La Cour demande au Directeur général du Budget de veiller au contrôle et au suivi des opérations de la Direction de l'Ordonnancement des Dépenses publiques.
Recommandation n°7	La Cour demande au Ministre des Finances et du Budget, en relation avec le Ministre de l'Economie, du Plan et de la Coopération, de mettre en place un comité opérationnel de concertation entre les acteurs de la dette publique.
Recommandation n°8	La Cour demande au Directeur de la Dette publique de procéder, en relation avec les autres acteurs de la dette, à la mise à jour des manuels de procédure sur la dette et de la cartographie des risques.
Recommandation n°9	La Cour demande au Ministre des Finances et du Budget de faire prendre les dispositions nécessaires en vue de la fiabilisation des données sur les financements extérieurs.
Recommandation n°10	La Cour demande au Directeur général de la Comptabilité publique et du Trésor de faire prendre les mesures nécessaires pour l'établissement des mandats de régularisation dans les délais conformément au décret n°2008-1377/MEF du 28 novembre 2008 relatif aux dispositions applicables aux paiements sans ordonnancement préalable avant ou après service fait.
Recommandation n°11	La Cour demande au Directeur de la Dette publique de mettre en œuvre le dispositif de contrôle interne des saisies effectuées dans DAIDA.
Recommandation n°12	La Cour recommande au Directeur général de la Comptabilité publique et du Trésor de prendre les mesures nécessaires pour une meilleure traçabilité par DAIDA des instruments de la dette.

4.2. Sur la qualité des procédures comptables et des comptes

Les comptes de la TG ne permettent pas de retracer l'exhaustivité du stock de la dette publique. En effet, ils n'intègrent pas les tirages sur les financements extérieurs tandis que pour les bons et obligations, la comptabilisation est effectuée non pas sur leur valeur notionnelle de remboursement mais sur la base des encaissements.

Les procédures comptables sur la dette ne sont pas suffisamment décrites par les textes et des incohérences importantes sont relevées dans les comptes de la TG. En effet, la Cour a relevé des imputations inappropriées, des anomalies dans la comptabilisation de l'eurobond de 2018, des soldes anormalement débiteurs, des problèmes de suivi des gains et pertes de changes et certaines opérations non retracées en comptabilités comme l'obligation du 08 /11/2019 de 55 milliards FCFA.

Ces insuffisances importantes remettent en cause la sincérité du stock de la dette publique suivi par la Trésorerie générale.

En conséquence de ce qui précède, la Cour recommande :

<i>Numéro recommandation</i>	<i>Contenu de la recommandation</i>
<i>Recommandation n°13</i>	<i>La Cour recommande au Ministre des Finances et du Budget de faire prendre les dispositions nécessaires pour que les tirages sur prêts projets soient intégrés dans la comptabilité générale de l'Etat.</i>
<i>Recommandation n°14</i>	<i>La Cour demande au Trésorier général de retracer dans sa comptabilité les intérêts précomptés sur bons du Trésor et les décotes sur obligations du Trésor.</i>
<i>Recommandation n°15</i>	<i>La Cour demande au Trésorier général de :</i> <ul style="list-style-type: none"><i>- corriger l'écart de 86 944 619 857 F CFA entre le montant de l'émission de l'emprunt obligataire qui est de 1 187 137 000 000 F CFA et celui retracé dans sa comptabilité pour 1 100 192 380 143 F CFA ;</i><i>- corriger l'erreur commise sur la ré-imputation au compte 1531 « EMPRUNTS PROJET-GOUV NON AFFILILIS CLUB DE PARIS » du rachat de l'eurobond de 2011.</i>
<i>Recommandation n°16</i>	<i>La Cour demande au Trésorier général de :</i> <ul style="list-style-type: none"><i>- veiller à retracer les informations sur les surcotes et</i>

	<p>les coupons courus à l'émission dans leurs comptes appropriés ;</p> <p>- procéder à la comptabilisation de l'obligation du 08 /11/2019 de 55 milliards FCFA.</p>
Recommandation n° 17	<p>La Cour demande au Trésorier général de corriger :</p> <p>- les erreurs d'imputation en 2019 dans le compte 1751 « autres emprunts organismes privés » des opérations IDA et AFD pour un montant respectif de 104 165 966 600 F CFA et 5 606 070 905 F CFA ;</p> <p>- les soldes débiteurs des comptes 1531 « emprunt projet gouvernements non affiliés » au 31 décembre 2020 et 1441 « bons du Trésor par adjudication + un an » au 31 décembre 2018 respectivement de 587 816 909 345 F CFA et de 16 261 782 415 F CFA ;</p> <p>- l'écart de 68 299 876 167 F CFA résultant des ré-imputations en 2020 de 146 804 225 167 F CFA effectuées sur le compte 1762 au titre des obligations assimilables du Trésor alors que le montant des ordres de paiement retracé pour la même gestion est de 78 504 349 000 F CFA.</p>
Recommandation n°18	<p>La Cour demande au Trésorier général de procéder à l'imputation définitive du remboursement du principal de la dette dans les comptes de la classe 1.</p>
Recommandation n°19 :	<p>La Cour recommande au Directeur général de la Comptabilité publique et du Trésor de faire prendre les dispositions nécessaires pour un meilleur traitement comptable des gains et pertes de change.</p>

Tableau de synthèse des anomalies et des incertitudes

Anomalies constatées dans les comptes	Incertitudes liées au contrôle interne
<p><i>Insuffisances dans la gestion des prêts projets :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> écarts en 2020 entre montants tirages et pièces justificatives (Voir Tableau n°09) ; écarts en 2018 et 2019 entre montants tirages et pièces justificatives (Voir Tableau n°10) ; écarts de - 23 240 854 970 FCFA et de 23 827 166 129 FCFA dus aux problèmes de rattachement des opérations pour les gestions 2018 et 2019 ; non-concordance des tirages entre la DDP et la DODP : Ecart d'un montant global de 101 913 148 635 FCFA (Tableau n°11) 	<p>absence d'un système intégré d'information sur la dette.</p> <p>Processus d'appropriation du logiciel inachevé.</p>
<p><i>Retards importants dans la régularisation des dépenses</i></p> <ul style="list-style-type: none"> dépenses non régularisées dans le délai d'un montant global de 288 290 600 302 (Tableau n°12). 	<p><i>Insuffisances dans la gestion des bons et obligations :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> différences sur les taux d'intérêts entre les PV d'adjudication et DAIDA ; absence de cohérence de données éditées par le logiciel DAIDA.
<p><i>Non-exhaustivité dans la comptabilisation des opérations de la dette :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> absence de comptabilisation des tirages des prêts projets par la TG : Ecart sur l'encours de la dette entre la DDP et la TG pour des montants de 5 812 023 704 936 FCFA en 2018, de 6 446 787 013 330 FCFA en 2019 et de 6 933 786 977 284 FCFA en 2020 ; opérations non retracées sur bons et obligations assimilables du Trésor : <ul style="list-style-type: none"> ✓ intérêts précomptés des bons du Trésor pour un montant de 8 453 514 372 FCFA non comptabilisés (Tableau n°16) ; ✓ décotes sur obligations du Trésor d'un montant de 3 912 411 895 FCFA non retracées en comptabilité. anomalies sur la comptabilisation de l'Eurobond : <ul style="list-style-type: none"> - écart d'un montant de 86 944 619 857 FCFA non retracé en comptabilité résultant de la comptabilisation de l'emprunt obligataire pour un montant de 1 100 192 380 143 FCFA alors 	<p>Retards dans l'application de la comptabilité patrimoniale.</p> <p>Absence d'un dispositif adéquat décrivant les procédures comptables relatives au traitement des décotes, des primes, des coupons courus à l'émission et des instruments dérivés.</p>

Anomalies constatées dans les comptes	Incertitudes liées au contrôle interne
que valeur réelle est de 1 187 137 000 000 F CFA.	
<p>Incohérences dans les procédures et comptes publics :</p> <ul style="list-style-type: none"> • imputations inappropriées : <ul style="list-style-type: none"> ✓ mauvaise imputation des surcotes et coupons courus sur obligations du Trésor pour des montants respectifs de 72 725 590 F CFA et de 832 464 800 F CFA ; ✓ absence de comptabilisation d'une obligation d'un montant de 55 000 000 000 F CFA ; ✓ erreurs d'imputation sur les prêts projets pour un montant total de 109 772 037 505 F CFA en 2019 ; ✓ comptes anormalement débiteurs pour des montants respectifs de 16 261 782 415 F CFA au 31/12/2018 et de 587 816 909 345 F CFA au 31/12/2020 ; ✓ écart d'un montant de 68 299 876 167 F CFA pour des ré imputations de 146 804 225 167 F CFA alors que le montant des OP retracés est de 78 504 349 000 F CFA en 2020 ; ✓ utilisation anormale de comptes d'imputation provisoire. 	<p>Mise en œuvre insuffisante des dispositions de l'instruction n°03/MFB/DGCPT/DCP du 23 novembre 2020 relative à l'apurement des comptes : les écritures d'apurement n'ont pas permis au 31 décembre 2020 de mettre fin aux discordances de données, notamment entre l'encours de la dette selon la DDP et la TG.</p>
<p>Insuffisances dans la traçabilité des opérations de change :</p> <ul style="list-style-type: none"> - absence de transfert en 2020 des gains de change d'un montant de 1 975 983 930 F CFA et des pertes de change pour 777 651 427 F CFA respectivement à la RGT et à la PGT, comptables assignataires. 	<p>Absence de tenue de comptabilité des prêts projets par la DODP sur la période sous revue :</p> <ul style="list-style-type: none"> • enregistrements non sécurisés malgré les montants importants y relatifs ; • risques de discordances entre données de l'ordonnateur et celles du bailleur ; • défaut de rapprochements bancaires ; • cumul de fonctions incompatibles.
<p>Difficultés de suivi des opérations bancaires de la TG : discordance entre solde bancaire et solde comptable du TG pour un montant de 38 637 682 101 F CFA.</p>	<p>Insuffisances du dispositif de suivi du contrôle interne :</p> <ul style="list-style-type: none"> • faiblesses dans les activités de contrôle des services de la DODP ; • absence de cadre de concertation dans la

<i>Anomalies constatées dans les comptes</i>	<i>Incertitudes liées au contrôle interne</i>
	<p><i>gestion des prêts projets.</i></p> <p><i>Absence et insuffisances d'outils de contrôle interne :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>absence de manuels de procédures et de cartographies des risques dans certains services ;</i> <i>non mise à jour de certains outils de contrôle.</i>

Le Président de Chambre

Babacar BAKHOUM

Le Greffier

Maliek Mangor NDONG

LISTE DES TABLEAUX

Tableau n°1 : Répartition de l'encours de la dette par instrument sur la période 2018-2020.....	7
Tableau n°2 : Répartition du service de la dette par instrument sur la période 2018-2020	9
Tableau n°3 : Rôles des principaux acteurs de la dette publique.....	13
Tableau n°4 : Caractéristiques des BAT et des OAT	15
Tableau n°5 : caractéristiques de l'Eurobond de 2018	16
Tableau n°6 : Ecart sur encours en 2020 entre la DDP et la TG.....	20
Tableau n°7 : Evolution des tirages par DRF sur la période 2018-2020	22
Tableau n°8: discordance entre solde bancaire et solde comptable du TG.....	23
Tableau n°9 : Situation des écarts en 2020 entre montants tirages et pièces justificatives.....	27
Tableau n°10 : Situation des écarts en 2018 et 2019 entre montants tirages et pièces justificatives.....	28
Tableau n°11 : Ecart entre les tirages de la DODP et ceux de la DDP	29
Tableau n°12 : Dépenses non régularisées dans le délai.....	31
Tableau n°13 : Différences sur les taux d'intérêts entre les PV d'adjudication et DAIDA.....	32
Tableau n°14 : Ecart entre montants des intérêts sur l'eurobond de 2018 figurant sur les tableaux d'amortissement (DAIDA) et ceux des OP	33
Tableau n°15 : Ecart sur l'encours de la dette entre la DDP et la TG de 2018 à 2020	36
Tableau n°16 : Situation des intérêts précomptés non retracés en comptabilité.....	36
Tableau n°17 : Situation des décotes non-retracées en comptabilité.....	37
Tableau n°18 : Ecart sur les montants de l'émission de l'Eurobond de 2018.....	39
Tableau n°19 : Situation des surcotes sur obligations du Trésor	42

ANNEXES

Annexe n°1 :répartition des tirages par bailleur de 2018 à 2020

Bailleurs	TOTAL 2018	TOAL 2019	TOTAL 2020
AFD	73 018 769 192	88 524 692 298	57 363 923 762
BAD	42 685 101 892	52 359 075 569	51 074 528 903
BID	82 089 722 574	92 476 772 487	69 894 902 338
Banque mondiale	56 929 333 609	91 353 131 123	104 417 201 025
BOAD	36 582 644 170	39 521 430 203	25 082 001 515
BADEA	892 883 733	2 244 106 388	2 748 377 294
Fonds saoudien	2 039 832 503	1 468 712 665	8 546 951 774
OFID	3 403 386 886	6 377 536 831	170 455 080
KFW	0	5 807 226 000	
Fonds nordique	0	956 042 700	36 397 075
BEI	11 196 532 657	47 259 604 401	20 764 763 627
Japon	866 547 690	1 736 806 492	3 145 244 329
Fonds koweïtien	3 610 018 993	4 472 590 808	
FIDA	2 108 863 546	4 692 225 475	901 451 627
Italie	3 279 785 000	7 919 445 382	2 348 317 449
Chine	27 978 391 493	40 614 269 823	8 370 361 017
Inde	14 332 123 817	14 274 639 818	6 337 162 985
ADFD	418 751 015		874 920 056
Belgique	0		105 740 268
EBK	5 932 041 840	6 305 284 577	1 957 025 869
Société générale des Banques	5 697 455 705	27 336 891 467	59 766 715 252
Turquie	3 882 855 280	6 418 324 976	
BPI France		8 636 668 315	5 489 412 349
FKDEA			640 488 554
KFW IPEX			2 940 856 780
Natixis			43 736 899 698
Exim Bank tchèque			2 091 349 545
Standard Chartered Bank			5 174 926 067
Santander (Espagne)			8 674 727 289
Abu Dhabi		3 684 540 362	
BIDC			3 338 695 240
BOA			11 017 786 018
Total général	376 945 041 595	554 440 018 161	507 011 582 786

Annexe n°2 : Situation des émissions et remboursements sur BAT et OAT de 2018 à 2020

Situation des émissions et remboursements sur BAT de 2018 à 2020

Rubrique		2018	2019	2020	Total
Emissions		-	-	631,8	631,8
Remboursements	Principal	101,7	-	576,8	678,5
	Intérêts et commissions	-	-	0,2	0,2
	Total	101,7	-	577	678,7

Situation des émissions et remboursements sur OAT de 2018 à 2020

Rubrique		2018	2019	2020	Total
Emissions		-	364,99	505,7	870,69
Remboursements	Principal	224,51	201,01	78,50	504,02
	Intérêts et commissions	37,08	24,05	34,67	95,80
	Total	261,59	225,06	113,17	599,82