

FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL

Département des finances publiques



REPUBLIQUE GABONAISE

RAPPORT D'EVALUATION DE LA PERFORMANCE DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES « PEFA 2013 »

Benoit Taiclet, Claude Trupin, Abdelali Benbrik et Christophe Maurin

MISSION FINANCEE PAR L'UNION EUROPEENNE DANS LE CADRE DU PROJET D'APPUI A LA GOUVERNANCE SECTORIELLE
(PAGOS).

Decembre 2014

Table des matières	Page
Abréviations	5
Synthèse de l'évaluation	6
Introduction.....	11
A. Le processus et la méthodologie de préparation du rapport.....	11
B. Le champ de l'évaluation	12
II. Données générales sur le Gabon	14
A. Géographie et démographie	14
B. Situation économique.....	15
C. Les objectifs budgétaires.....	18
Source : mission, en référence au Tableau 7.....	24
D. Le cadre juridique et institutionnel pour la gestion des finances publiques	24
III. Évaluation des systèmes, des procédures et des institutions de gestion des finances publiques.....	27
A. Crédibilité du budget.....	28
B. Couverture et transparence.....	36
C. Budgétisation basée sur les politiques publiques	50
D. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget.....	56
E. Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers.....	82
F. Surveillance et vérification externes.....	91
G. Pratiques des bailleurs de fonds	100
IV. Le processus gouvernemental de réforme	105
A. Les besoins de modernisation mis en lumière par l'évaluation PEFA	105
B. Facteurs institutionnels contribuant à la préparation et l'exécution des réformes	108
Annexe 1. Tableau récapitulatif des indicateurs de performance par composante....	111
Annexe 2. Liste des personnes rencontrées (mission de décembre 2013).....	119
Annexe 4. Présentation du dispositif d'assurance qualité.....	127
 Tableaux	
1. Résumé de l'évaluation PEFA 2013	10
2. Champ de l'évaluation	13
3. Sélection d'indicateurs économiques.....	17
4. Equilibres des lois de finances 2010–13.....	18
5. Décomposition des dépenses par nature économique.....	20
6. Décomposition des dépenses par destination administrative.....	21
7. Tendances à moyen terme des recettes et des dépenses de l'administration centrale par catégories économiques	23
8. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	29
9. Matrice des résultats de l'indicateur PI-2	31
10. Synthèse des résultats : taux de réalisation des prévisions de recettes	33

11. Inventaire des informations contenues dans la documentation budgétaire.....	39
12. Quelques opérations extrabudgétaires au Gabon.....	41
13. Dons bailleurs non rapportés au budget.....	42
14. Recettes des collectivités locales et règles de répartition	44
15. Accès du public aux principales informations budgétaires.....	49
16. Calendrier de préparation des projets de loi de finances (année 2013)	52
17. Situation des restes à recouvrer (RAR).....	63
18. Ampleur des ajustements budgétaires en cours d'année.....	66
19. Structure des paies au Gabon.....	71
20. Caractéristiques du nouveau cadre juridique et réglementaire de passation des marchés.....	74
21. Répartition des modes de passation des marchés en 2012.....	75
22. Stock des opérations passées sans imputation budgétaire préalable.....	79
23. Volumes de gestion comparés des comptaibles publics	89
24. Délais de vérification et de règlement des budgets 2010–12.....	93
25. Aide projet rapportée dans la loi de finances 2012.....	102
31. Les besoins de coordination des plans de réforme.....	109
32. Des besoins de modernisation non couverts par les réformes en cours	110

Figures

1. Synthèse des scores par dimension	7
2. Schéma de gouvernance de l'évaluation PEFA	12
3. Géographie du Gabon	14
4. Pyramide des normes cible pour l'application du cadre CEMAC	26
5. Les plans de réforme en cours	108

Encadrés

1. La fiscalité des sociétés productrices de pétrole au Gabon.....	19
2. Tendances à moyen terme des recettes et des dépenses de l'administration centrale	24
3. Audit des instances de règlement.....	35
4. Nouvelle nomenclature budgétaire 2015	37
5. Evolutions en cours sur la surveillance des agences autonomes	46
6. Complexités et cohérence du CBMT	55
7. Remarques sur l'évaluation de la composante i) de l'indicateur 15	63
8. Rubriques de l'article 5 de la loi de finances.....	69
9. Le manque d'information statistique et financière dans les services primaires.....	85
10. Le projet de nouveau RGCP et de PCE	90
11. Vérification externe, évolutions.....	99
12. Collecte des informations bailleurs, évolutions	103
13. les besoins de modernisation	107
14. Conduite et la supervision de l'évaluation PEFA Gabon 2013	127

Annexes

1. Tableau récapitulatif des indicateurs de performance par composante	111
2. Liste des personnes rencontrées	119
3. Documentation	122
4. Présentation du dispositif d'assurance qualité	127

ABREVIATIONS

AFRITAC Centre (ou AFC)	Centre régional d'assistance technique du Fonds monétaire international pour l'Afrique centrale
ANGT	Agence nationale des grands travaux
BOP	Budget par objectifs de programmes
CBMT	Cadre budgétaire à moyen terme
CdC	Cour des comptes
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CEMAC	Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale
DCAF	Direction centrale des affaires financières
DCRH	Directeur (ion) central (e) des ressources humaines
DGAFFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGB	Direction générale du budget
DGCRCP	Direction générale du contrôle des ressources et des charges publiques
DGST	Direction générale des services du trésor
FMI	Fonds monétaire international
LF	Loi de finances
LFI	Loi de finances initiale
LR	Loi de règlement
MBCPFP	Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique
MPA	Missions, programmes, actions
NBE	Nomenclature budgétaire de l'Etat
PAP	Programme d'actions prioritaires ou selon le sens, projet annuel de performance
PLF	Projet de loi de finances
PEFA	<i>Public Expenditure and Fiscal Accountability</i> (dépenses publiques et responsabilité financière)
PNSB	Plan de normalisation et de stabilisation budgétaire
PSGE	Plan stratégique Gabon émergent
RAP	Rapport annuel de performance
SYBI	Système budgétaire intégré
RPBOP	Responsable de budget opérationnel de programme
RPROG	Responsable de programme
RUO	Responsable d'unité opérationnelle
UO	Unité opérationnelle
VECTIS	Système d'information budgétaire en cours de développement

SYNTHESE DE L'EVALUATION

L'évaluation PEFA 2013 montre des performances contrastées des six dimensions essentielles du système de gestion des finances publiques du Gabon (figure 1).

La crédibilité du budget est considérablement dégradée par : (i) la politique budgétaire très dynamique des trois dernières années avec des dépenses systématiquement revues à la hausse par les collectifs, ce qui dégrade le ratio entre l'exécution et la prévision de la LFI ; (ii) l'absence de suivi des arriérés de paiement.

L'exhaustivité et la transparence du budget sont comparativement bonnes: la documentation du budget, son accessibilité au public sont des points forts à l'inverse de la faible transparence des opérations extrabudgétaires ou des transferts aux finances locales. Ce volet souffre également de la qualité limitée de la nomenclature utilisée sur la période couverte par l'évaluation.

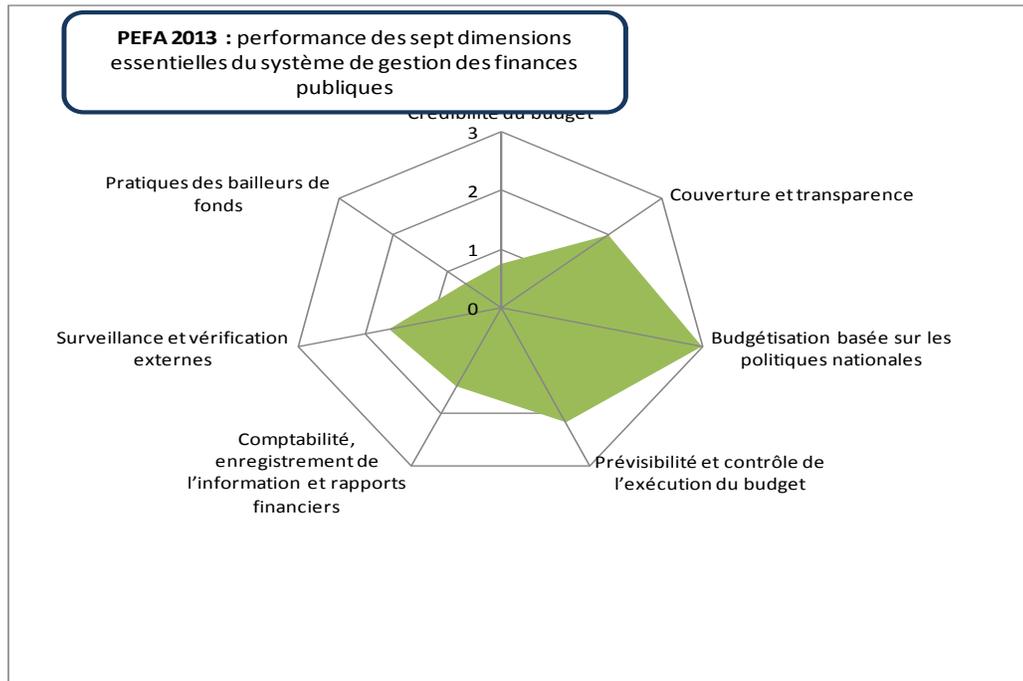
La budgétisation fondée sur les politiques nationales est un point fort, notamment du fait du caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget et de la perspective pluriannuelle introduite par le cadre budgétaire à moyen terme (CBMT).

La prévisibilité et le contrôle de l'exécution du budget, pourtant favorisées par la mise en place du compte unique du Trésor (CUT), sont dégradés par la faible efficacité du contrôle interne.

La comptabilité, l'enregistrement de l'information et les rapports financiers constituent un point faible en raison de leurs délais d'élaboration et de leur faible qualité. Ces carences ont un impact négatif sur toutes les autres dimensions.

La surveillance et la vérification externes ont un score très bas qui ne reflète pas le contrôle externe de la Cour des comptes. Cette mauvaise performance vient de ce que les états financiers lui parviennent très tardivement et du fait que le Parlement n'examine pas les rapports de vérification.

Figure 1 : Synthèse des scores par dimension



Source : compilation des notations des indicateurs.

Note : Le graphique a été réalisé en calculant les moyennes des notes par dimension. Les correspondances chiffrées sont les suivantes : A = 4, B = 3, C = 2, D = 1, N/A, N/N = 0 (les « + » ajoutant 0.5 points aux lettres auxquelles ils sont accolés).

Quelques réussites sont à signaler : notamment la constitution d'un compte unique du trésor et d'un fichier unique des contribuables douanes-impôts ou la rénovation en cours du cadre juridique des finances publiques. Le processus participatif de préparation du budget a permis son vote dans les délais constitutionnels durant les quatre dernières années. C'est en particulier le cas en 2013 année marquée par la préparation de deux budgets, celui de moyens destiné au vote du parlement et celui de programme préfigurant la nouvelle procédure.

Le système de gestion des finances publiques reste néanmoins caractérisé par des obsolescences et des cloisonnements qui nuisent à son efficacité. Le cadre juridique hérité des années 1960 et modifié dans les années 80 n'a pas été mis en adéquation avec la constitution de 1991. Il repose pour l'essentiel sur des lois de 1985 et quelques articles de la loi organique de 2010 en cours d'application. Ce système, assez semblable à celui de la France avant la loi organique de 2001, se traduit par des procédures complexes et des cloisonnements préjudiciables à une gestion dynamique. Ainsi :

La chaîne de la dépense est discontinuë ; l'intégration incomplète des systèmes comptable et budgétaire empêche le rapprochement en temps réel des opérations ce qui complique le

suivi des instances, des arriérés et des paiements par ministère.

La prise en solde des actes de gestion des agents est complexe du fait de l'utilisation de deux fichiers distincts (solde et fonction publique).

La passation des marchés publics, bien que rénovée en 2012, reste lente et peu transparente. Les procédures prennent souvent un an et une part importante des marchés échappe aux obligations de concurrence ce qui favorise les mauvaises pratiques.

La production des comptes annuels de l'Etat nécessite en moyenne quinze mois, ce qui conduit notamment à des envois séparés à la Cour des comptes des comptabilités budgétaire et comptable. Aucun compte annuel n'a été déclaré conforme depuis 2010 : la comptabilité ne couvrant qu'une partie des opérations les comptes administratifs et de gestion ne sont pas cohérents.

Ces performances contrastées résultent d'un système de gestion des finances publiques en cours de rénovation, aujourd'hui confronté aux exigences de développement.

En l'état, ce système répond difficilement à la dynamique d'émergence qui met sous tension l'ensemble des services. La réussite du plan Stratégique Gabon Emergent (PSGE)—qui couvre 159 actions suivies, en temps réel, par les plus hautes instances—oblige les services dépensiers à gérer à un rythme adapté à des échéances exigeantes. Les dépenses d'investissement, par exemple, ont triplé entre 2009 et 2013¹ ce qui s'est traduit par une réduction considérable du temps moyen de réalisation des infrastructures.²

Pour répondre dans les temps aux impératifs d'émergence les services utilisent des procédures exceptionnelles. La lenteur des procédures traditionnelles conduit les gestionnaires soit à utiliser des expédients (par exemple pour les marchés dont seulement 1/5^{ème} sont passés selon des procédures compétitives), soit à recourir à des agences spécialisées capables d'atteindre les objectifs opérationnels. De ce fait les démembrements de l'Etat ont un poids considérable : 95% des dépenses d'investissement prévues au budget sont exécutées par l'agence nationale des grands travaux (ANGT), un cinquième du budget est destiné à des services en autonomie de gestion. Ces démembrements sont le symptôme d'une administration à deux vitesses : les services de l'Etat qui doivent se moderniser, les services en principe exceptionnels (agences, services spécialisés) qui se multiplient et se déconnectent progressivement du droit commun.

Cette dichotomie (services normaux – agences autonomes) contribue au brouillage de l'image fidèle des finances publiques. La centralisation de la comptabilité est

¹ Selon les estimations des services du FMI dans le cadre de l'article IV.

² A titre d'exemple les travaux de la CAN-2012 auront pris moins de 15 mois.

particulièrement ardue et lentes en raison de la multiplicité de celles des démembrements de l'Etat, de l'absence d'une fonction centralisatrice des comptabilités³ et de la discontinuité, voire l'obsolescence, des systèmes d'information du Trésor et du budget. De ce fait, ni le gouvernement ni le Parlement n'ont en temps utile⁴ une image fidèle de la situation financière de l'Etat. Ce brouillage favorise les mauvaises pratiques, contribue à la baisse de confiance des opérateurs économiques (fournisseurs, créanciers et bailleurs éventuels) et dégrade l'efficacité de la gestion.

A défaut d'image fidèle, le décideur connaît mal la situation réelle ce qui l'empêche d'atteindre ses objectifs budgétaires. Par exemple, alors que le Gabon visait un excédent budgétaire sur les trois exercices 2010–12, il a dû revoir les plafonds de dépenses à la hausse de 12% en 2010, 3% en 2011 et 13% en 2012 ce qui a dégradé les soldes primaires. De même, pour l'allocation stratégique des ressources, des réaffectations massives de crédits interviennent en cours d'année entre les unités administratives chargées de la dépense (jusqu'à 90% pour certains ministères) ; la fourniture des services, notamment primaires, ne n'atteint pas la qualité visée par l'exécutif.⁵

Les réformes en cours devront s'accompagner d'un renforcement des fondamentaux de la gestion des finances publiques. La budgétisation par objectif de programmes, qui placera le Gabon dans le peloton de tête des pays de la CEMAC, vise une gestion responsable, axée sur les résultats, en insufflant une nouvelle dynamique aux services gestionnaires. Cette réforme doit s'accompagner d'une consolidation des points faibles identifiés dans ce PEFA qui sont, en synthèse :

- La fracture entre les comptabilités budgétaire et comptable, et les faiblesses de la fonction centralisatrice comptable ;
- Les lenteurs de la chaîne de la dépense ;
- L'obsolescence des systèmes d'information financière ;
- La dichotomie entre les fichiers de paie et de personnel ;
- Les faiblesses du contrôle interne a posteriori.

³ Il semble qu'il, y ait eu dans le passé un agent centralisateur de la comptabilité mais qu'il ait été dissout il y a quelque temps, en contradiction avec la loi de 85 sur la comptabilité prévoit cette fonction dans son article 12.

⁴ La loi de règlement de l'exercice antérieur devrait, conformément à la législation être déposée et certifiée, avant le dépôt de la loi de finances initiale, ce qui n'a pas été réalisé ces quatre dernières années.

⁵ Constat récurrent fait par la stratégie Gabon émergent.

Tableau 1. Résumé de l'évaluation PEFA 2013

Indicateurs	Notation PEFA 2013
A. Résultats du système de gestion des finances publiques : crédibilité du budget	
PI-1 : Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	C
PI-2 : Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	N/N
PI-3 : Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	D
PI-4 : Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	N/N
B. Spécificités transversales : couverture et transparence	
PI-5 : Classification du budget	C
PI-6 : Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	B
PI-7 : Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	D +
PI-8 : Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	D +
PI-9 : Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	D
PI-10 : Accès du public aux principales informations budgétaires	B
C. Cycle budgétaire	
C (i) Budgétisation basée sur les politiques publiques	
PI-11 : Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	A
PI-12 : Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	C
C (ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget	
PI-13 : Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	B
PI-14 : Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	C
PI-15 : Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	C+
PI-16 : Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	C+
PI-17 : Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	B
PI-18 : Efficacité des contrôles des états de paie	C
PI-19 : Passation des marchés publics : transparence, mise en concurrence et mécanismes de dépôt de plaintes	D +
PI-20 : Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	C +
PI-21 : Efficacité du système de vérification interne	D
C (iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers	
PI-22 : Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	C
PI-23 Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	D
PI-24 Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	D+
PI-25 Qualité et respect des délais des états financiers annuels	D+
C (iv) Surveillance et vérification externes	
PI-26 Étendue, nature et suivi de la vérification externe	D +
PI-27 Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	C +
PI-28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	D
D : Pratiques des bailleurs de fonds	
D-1 Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	N/N
D-2 Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide-programme et établissement des rapports y afférents	D
D-3 Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	D

INTRODUCTION

1. **Le gouvernement du Gabon a décidé de conduire une évaluation PEFA en 2013 pour faire un diagnostic de base préalable aux réformes à venir.** L'évaluation du système de gestion des finances publiques par la méthodologie PEFA vise à dresser un constat objectif de la capacité du Gabon à atteindre ses objectifs de discipline budgétaire, d'allocation stratégique des ressources et de prestation efficiente des services publics. Cette évaluation de 2013 permettra de mieux actualiser, en 2014, le plan global de réforme de la gestion des finances publiques dans le cadre harmonisé de la CEMAC.

A. Le processus et la méthodologie de préparation du rapport

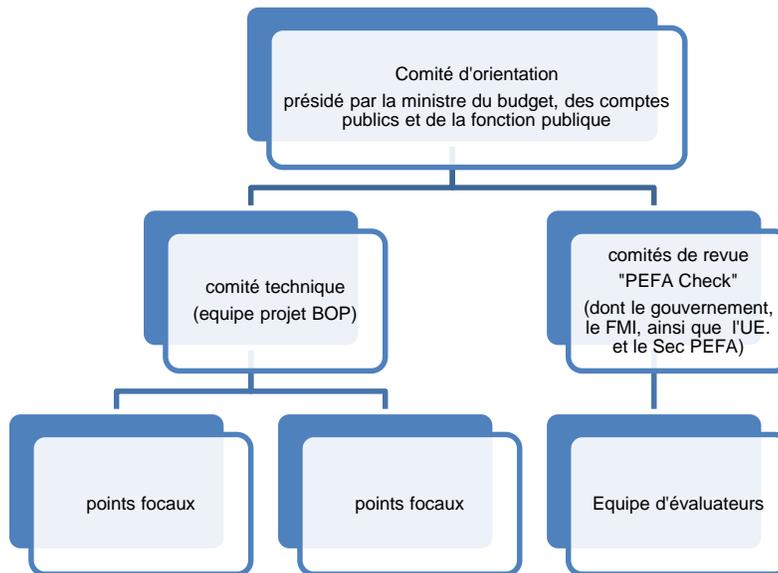
2. **L'évaluation PEFA 2013 a été conduite par le département des finances publiques du FMI (FAD), et financée par l'Union Européenne (UE).** L'équipe d'évaluateurs⁶ disposait de l'expérience et des compétences nécessaires pour procéder à l'évaluation. Les coûts de cette évaluation s'élèvent à environ 300 000 dollars américains (200 jours terrain, 30 jours siège).

3. **Le dispositif de gouvernance de l'évaluation PEFA a impliqué l'ensemble des parties prenantes au Gabon.** Le schéma de gouvernance, décrit dans la figure 2 ci-dessous, impliquait :

- **Un comité d'orientation de l'évaluation PEFA** placé sous l'autorité de la ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique chargé notamment de faciliter l'information des bailleurs et de la société civile.
- **Un comité technique** placé sous la direction du DGB, chargé de la coordination de la collecte des informations, de l'organisation des travaux et de la phase de revue du rapport provisoire. Ce comité était assisté des points focaux assurant la liaison avec les principaux gestionnaires des finances publiques et les institutions concernées.
- **Un comité de revue remplissant les conditions de contrôle qualité les plus élevées, composé des institutions suivantes :**
 - ✓ Le gouvernement de la République gabonaise ;
 - ✓ Le Secrétariat PEFA ;
 - ✓ L'Union européenne ;
 - ✓ Le département des finances publiques et le département Afrique du FMI ;
 - ✓ La Banque mondiale.

⁶ Composée de M. Benoit Taiclet (Chef de mission, FAD), Mme. Claude Trupin, M. Abdelali Benbrik, M. Christophe Maurin

Figure 2 : Schéma de gouvernance de l'évaluation PEFA



Source : note conceptuelle Gabon PEFA 2013

4. **La méthode d'évaluation est celle définie par le document « PEFA – Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques, révision janvier 2011 ».** Les évaluateurs se sont référés aux guides méthodologiques et outils pratiques développés par le Secrétariat PEFA.⁷

5. **Toutes les conclusions ci-après ont été tirées de preuves et de documents officiels remis à l'équipe d'évaluateurs par les autorités gabonaises.** La liste des documents et des personnes rencontrées figurent en annexe.

B. Le champ de l'évaluation

6. **L'évaluation porte sur la période 2010–13.** La date ou la période d'évaluation des indicateurs est conforme aux prescriptions du PEFA.⁸ Elles portent généralement sur la période allant du 1^{er} janvier 2010 au 31 décembre 2013 et les indicateurs couvrent trois exercices budgétaires : 2010, 2011, 2012. Certains indicateurs ont été évalués aux dates de la mission en application du cadre PEFA.

7. **L'évaluation porte sur les quatre catégories d'indicateurs définies dans le cadre révisé de mesure de la performance des finances publiques de 2011.** Ces catégories sont :

⁷ Ces ressources sont disponibles à l'adresse suivante : <http://pefa.org/en/content/methodological-guidance-and-practical-tools>

⁸ « Field guide for undertaking an assessment using the PEFA performance measurement framework ».

(i) les résultats produits par le système de gestion des finances publiques ; (ii) les spécificités transversales des systèmes de gestion des finances publiques ; (iii) le cycle budgétaire ; et (iv) les pratiques des bailleurs de fonds. L'évaluation porte en particulier sur la planification et la préparation du budget, son exécution, la gestion de la paie des agents de l'Etat et celle des marchés publics, la comptabilité, le reporting, l'audit externe et le contrôle parlementaire. Elle couvre les 31 indicateurs PEFA, y compris ceux relatifs aux pratiques des bailleurs de fonds.

8. **L'évaluation PEFA Gabon 2013 porte sur l'ensemble du budget de l'Etat, démembrements inclus, collectivités territoriales exclues (voir Tableau 2).** Le champ englobe donc l'ensemble des services de l'administration centrale des ministères, ses structures déconcentrées, les services en autonomie de gestion mais dépourvus de la personnalité morale et les institutions constitutionnelles. D'autres unités dotées d'une personnalité morale distincte et d'une autonomie de fonctionnement, désignées au Gabon sous la dénomination d'agences mettent en œuvre la politique gouvernementale et sont financées pour l'essentiel à partir du budget de l'administration centrale. Au sens du PEFA, ces agences sont incluses dans les opérations de l'administration centrale. Tel n'est pas le cas des collectivités locales à qui la constitution confère l'autonomie de gestion.

Tableau 2. Champ de l'évaluation

Part relative des dépenses réalisées par les différentes entités publiques				
	Institutions	Nombre d'entités	Budget 2012 (Mds CFA)	Part relative
périmètre couvert par le PEFA	Administration centrale*	34	1,867.804	76.14%
	Institutions constitutionnelles	5	35.711	1.46%
	Services déconcentrés**	79	141.652	5.77%
	Agences autonomes et établissements publics	73	397.948	16.22%
	Collectivités locales***	52	9.984	0.41%

Source : Loi de finances pour 2012

* Inclut les ministères et la Présidence

** Services dont les dépenses sont exécutées par des postes comptables en province ou à l'étranger

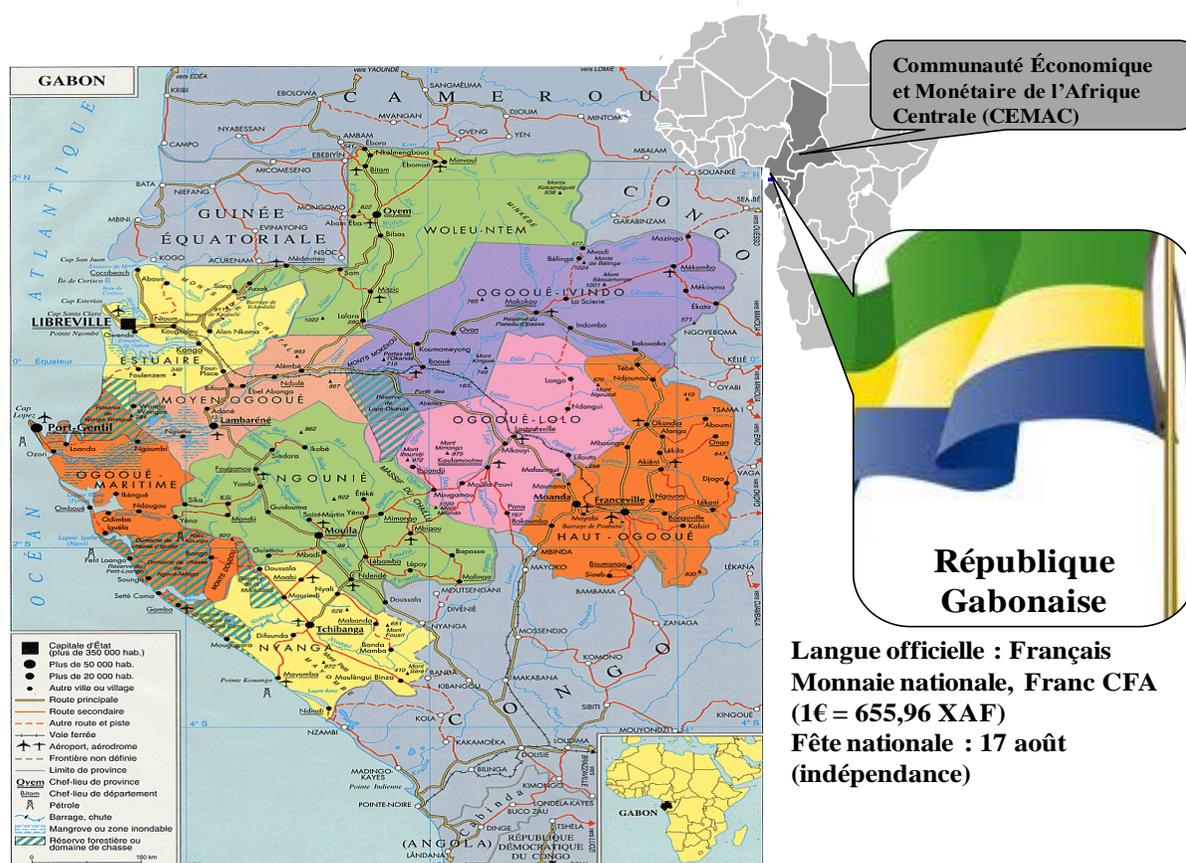
*** Communes bénéficiaires de transferts de l'Etat, hors fiscalité locale

II. DONNEES GENERALES SUR LE GABON

A. Géographie et démographie

9. **D'une superficie de 267 667 km², le Gabon se situe à la pointe occidentale de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC).** Le Gabon, en forme longue la « République gabonaise », est traversé par l'équateur. Le climat y est chaud et humide, avec une alternance de saisons sèches et de saisons des pluies au cours de l'année. La géographie du Gabon (Figure 3) est essentiellement composée de plateaux et de collines. Le réseau hydrographique est très dense. Le principal fleuve, l'Ogooué, draine 72% du territoire, mais n'est aisément navigable que dans son cours inférieur, où il alimente de nombreux lacs. La capitale Libreville est nettement plus étendue que les quatre autres villes principales (Port-Gentil, Franceville, Oyem, et Lambaréné).

Figure 3 : Géographie du Gabon



Sources : pour les données géographiques (texte et carte) : Encyclopedia Universalis

10. **La République gabonaise est régie par la Constitution du 26 mars 1991 qui institue un régime présidentiel et un parlement bicaméral.** La Constitution régie les institutions selon un schéma classique de séparation des pouvoirs dans lequel le Président de la République, élu pour sept ans au suffrage universel direct, veille au respect de la

Constitution et à la continuité de l'Etat. Il détermine, avec le gouvernement, la politique de la Nation. Le gouvernement est responsable devant le Président de la République et l'Assemblée nationale. Le pouvoir législatif est représenté par un Parlement composé de deux chambres: l'Assemblée Nationale et le Sénat. L'Assemblée comprend 120 Députés, le Sénat 91 membres, issus de neuf circonscriptions plurinominales correspondant aux provinces du pays. L'autorité judiciaire couvre l'ensemble des juridictions constitutionnelle, civile, pénale, administrative et financière. Les tribunaux compétents de la République gabonaise sont répartis selon leurs compétences et une carte judiciaire d'implantation territoriale.

11. **La population est relativement jeune et en croissance dynamique.** Le Gabon est peuplé d'1,5 million d'habitants,⁹ répartis en une quarantaine de sous-groupes de souche principalement Bantoue, et quelque 245 000 migrants venus notamment d'Afrique de l'Ouest du Cameroun, et du Liban. Le taux d'accroissement naturel de 2,4% (OMS, 2005), est stimulé par un taux de natalité élevé, un taux de mortalité en déclin et des flux migratoires externes positifs. L'attractivité économique du littoral urbain explique le taux d'urbanisation de 75–80%, un des plus élevés d'Afrique.

12. **Il reste de fortes inégalités dans la répartition des revenus et dans l'accès aux services.** Le chômage, qui était estimé à 15% de la population active (âgée de 15 ans et plus) en 2005 (enquête gabonaise pour l'évaluation et le suivi de la pauvreté) atteignait, en 2011, 20% de cette population active, et, selon les estimations, 36% pour les jeunes de moins de 25 ans. La pauvreté donc est présente au Gabon, sous sa forme monétaire (un tiers de la population sous le seuil de pauvreté relatif), et non monétaire (l'accès aux services de base).

13. **Plusieurs composantes du développement humain sont encourageantes.** L'indice de développement humain place le Gabon au 106ème rang sur 187 pays. Le taux d'alphabétisation des 15–24 ans est élevé comparativement aux autres pays d'Afrique avec 97% des jeunes concernés. Le niveau des dépenses de santé par habitant s'élevait à 302 Dollars US en 2010, ce qui place le pays immédiatement après l'Afrique du Sud et le Botswana. Le salaire minimum est le plus élevé d'Afrique noire après le Kenya.

B. Situation économique

14. **Doté de nombreuses ressources naturelles, le Gabon se trouve devant le double défi de stimuler et de partager la richesse nationale.** Le pays affiche un produit intérieur brut (PIB) par habitant parmi les plus élevés d'Afrique subsaharienne, environ 15 000 dollars US courants, une performance largement imputable à la disponibilité des ressources naturelles. Malgré ces atouts considérables, qui placent le Gabon dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire, l'économie reste éminemment tributaire du pétrole qui représentait 45%

⁹ Recensement 2003, un recensement général de la population était en cours en 2013 ses résultats définitifs n'étaient pas encore connus au passage de la mission.

du PIB en 2011. L'économie ne crée cependant pas suffisamment d'emplois, au regard d'une population jeune et en croissance rapide, pour transformer la richesse pétrolière en meilleures conditions de vie pour tous. Le gouvernement se trouve donc devant le défi de constituer les conditions d'un meilleur partage des revenus et de stimuler l'investissement.

15. Le climat des affaires et l'accès au financement privé constituent encore des freins à la croissance. Bien qu'en légère progression, le climat des affaires au Gabon, est encore au 163^{ème} rang mondial selon le classement « Doing Business 2014 »¹⁰ de la Banque mondiale. Le sentiment de corruption¹¹ est en légère augmentation depuis 2009 (34 sur une échelle de 100 alors que la moyenne des pays d'Afrique se situe à 33). L'intermédiation financière et la profondeur du marché monétaire restent limitées malgré les efforts de restructuration bancaire. Les banques, bien que très liquides, sont extrêmement prudentes dans la distribution du crédit aux PME en l'absence d'informations fiables sur les entreprises. Pour remédier à cette situation, les autorités ont déployé leurs efforts pour améliorer le cadastre et les registres de commerce, élargir la panoplie d'actifs pouvant servir de garanties et instaurer le règlement des litiges à l'amiable, rationaliser les procédures de réalisation des garanties de prêt et favoriser l'information sur les bilans des entreprises.

16. La politique budgétaire volontariste constitue donc le principal stimulus de la croissance. En 2012, le taux de croissance du PIB réel était d'environ 6%, soutenu par les investissements publics massifs. L'activité économique hors pétrole a pu enregistrer de bons résultats, en particulier dans les industries extractives, la transformation du bois et la construction, de sorte que la croissance du produit intérieur brut (PIB) réel a pu atteindre 7% en 2010–11 (12.1% hors pétrole). L'inflation est restée maîtrisée et conforme aux critères de convergence de la CEMAC, malgré une forte hausse des prix alimentaires au milieu de l'année 2012. En 2011, l'excédent des transactions courantes a atteint son plus haut niveau depuis 2008, à 14% du PIB ; il devrait diminuer légèrement du fait d'une baisse des exportations d'hydrocarbures et de l'importance des transferts nets. Les réserves officielles ont augmenté modérément en 2011–12 et le taux de change effectif réel est resté globalement stable.

¹⁰ Paru en 2013 sur le site suivant : <http://français.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/gabon/>

¹¹ Voir site transparency international : <http://www.transparency.org/country#GAB>

Tableau 3 : sélection d'indicateurs économiques

Sélection d'indicateurs économiques 2010–15						
	2010	2011	2012 P	2013 P	2014 P	2015 P
Produit intérieur brut (x 1000 milliards FCFA)						
Pib nominal	7.20	8.87	9.53	10.33	10.81	11.35
Pib nominal hors pétrole	4.24	4.54	5.55	6.20	6.88	7.59
Secteur réel (% évolution annuelle)						
PIB en francs constants	6.7	7	6.1	5.9	6.8	6.9
Pétrole	5.9	-2.4	0.8	0.3	-0.6	-0.7
Hors pétrole	7.2	12.1	8.7	8.3	9.8	9.7
indice des prix la consommation (moyenne annuelle)	1.4	1.3	3	3	3	3

Source : autorités Gabonaise, projection FMI

17. **Le gouvernement développe une stratégie d'émergence.** Pour faire du Gabon un pays émergent à l'horizon 2025, le gouvernement met en effet œuvre depuis 2009 un plan de moyen terme, le «Plan Stratégique Gabon Emergent » (PSGE) qui a pour objectif d'augmenter le taux de croissance en réorientant et en modernisant l'économie pour ainsi créer une nouvelle richesse destinée notamment au secteur social. En pratique, le PSGE poursuit les objectifs de développement suivants :

- **Le développement du secteur productif pour réduire la dépendance au pétrole du Gabon.** La diversification des sources de croissance passe par la promotion des filières rentables, les équipements et l'accroissement des compétences professionnelles.
- **Le développement des infrastructures.** Un Plan Directeur National d'Infrastructures, intégré dans le PSGE, est mis en œuvre depuis 2011. Il porte sur les transports, les infrastructures énergétiques, et les télécommunications dont le numérique.
- **Le développement des actions sociales.** Les priorités du secteur social sont pour l'essentiel ciblées sur le système éducatif pour renforcer la formation professionnelle, sur la Santé avec la poursuite de la construction de centres hospitaliers et le renforcement des capacités du personnel soignant, enfin sur l'accès au logement, avec des programmes de construction, l'aménagement des terrains urbains, et le renforcement de la Banque Nationale de l'Habitat (BNH).

18. **Cette stratégie repose en partie sur la réforme de la gestion des finances publiques.** La réussite de la stratégie d'émergence sera largement déterminée par l'efficacité de la dépense au titre des investissements publics et la capacité effective des réformes à soutenir le taux de croissance, améliorer les indicateurs sociaux et réaliser le potentiel de développement sectoriel et la diversification de l'économie. Conscient de ces enjeux, le gouvernement a lancé un train de réformes budgétaires et comptables en vue de mettre en œuvre le cadre harmonisé des finances publiques de la CEMAC (voir titre IV infra, sur le processus gouvernemental de réforme).

C. Les objectifs budgétaires

19. **Les objectifs budgétaires ci-après ressortent des lois de finances pour 2010–13, les projections sont celles des services du FMI.** Ce qui suit a été établi par la mission à partir, d'une part, des LFI 2010–13,¹² pour établir les synthèses des agrégats budgétaires (tableaux 5, 6 et 7) et, d'autre part, du rapport du FMI¹³ établi au titre de l'article IV¹⁴ en 2012 pour les projections à moyen terme (tableau 4).

Tableau 4 : Equilibres des lois de finances 2010–13

Budget de l'administration centrale				
(en % du PIB)	2010	2011	2012	2013
Recettes totales	23.88%	24.98%	24.69%	25.48%
- Recettes internes	23.88%	24.98%	24.69%	25.48%
- Dons	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Dépenses totales	24.65%	19.83%	19.77%	25.47%
- Dépenses courantes hors charges d'intérêt	10.47%	10.80%	11.20%	12.31%
- Charges d'intérêt	1.72%	1.29%	1.23%	1.38%
- Dépenses en capital	12.47%	7.75%	7.34%	11.78%
Solde global (dons compris)	-0.78%	5.14%	4.92%	0.01%

Sources : loi de finances 2010–13.

Des recettes encore très dépendantes du pétrole

20. **Le gouvernement cherche à diversifier ses recettes, encore très dépendantes du pétrole.** Un des objectifs annoncés de la LFI 2013 était d'optimiser les recettes en élargissant la base imposable. Le volet recettes de la LF 2013 tablait sur des ressources propres—ainsi appelées pour les distinguer d'éventuels concours extérieurs—de 2,632 Mds CFA. Elles se composaient de 1,190 Mds CFA de recettes non pétrolières et de 1,442 Mds CFA de ressources pétrolières, en très légère baisse (17,8 Mds) par rapport à 2012 en raison du recul de la production en volume et la baisse des cours. Cette structure se caractérise donc par une très forte dépendance aux recettes pétrolières (voir Encadré 1).

¹² Y compris les annexes obligatoires : rapports économiques et financiers (REF) et annexes explicatives.

¹³ Rapport du FMI No. 13/55 Gabon consultations de 2012 au titre de l'article IV publié en mars 2013.

¹⁴ Au titre de l'article IV, le FMI a des consultations avec chaque État membre sur les politiques de change et économiques qu'il mène. Le dernier rapport est celui-ci : Gabon, rapport du FMI no 13/55, Consultations de 2012 au titre de l'article IV, disponible sur le site : <http://www.imf.org/external/country/gab/>.

Encadré 1 : La fiscalité des sociétés productrices de pétrole au Gabon

Contexte. Le Gabon compte sept producteurs de pétrole :

1. Shell Gabon est présent au Gabon depuis 50 ans et occupe la place de premier opérateur pétrolier avec une production de 64000 barils/jours à partir de 4 champs terrestres.
2. La présence de Total au Gabon remonte à 1949 avec la création de la Société des Pétroles d'Afrique Equatoriale Française qui rejoindra Elf Gabon en 1973, qui deviendra Total Gabon. En qualité d'opérateur Total Gabon produit 57 000 barils/jours.
3. Perenco a débuté ses opérations au Gabon en 1992 et produit 55 000 barils par jour pour 29 permis en mer et à terre
4. Addax (racheté par le chinois SINOPEC en 2009, et impliqué dans un contentieux avec les autorités en 2013) a débuté ses opérations en 2004 à Kiarsseny et produit environ 23 000 barils/jour.
5. Maurel et Prom, implantée au Gabon depuis 2004 à la suite du rachat des actifs de la société Rockover, a atteint une production de 22 000 barils/jour.
6. Vaalco produit en moyenne également 21 000 barils/jours.
7. Tullow Oil, qui a racheté en 2005 les actifs du sud africain Energy Africa Gabon, détient des participations dans 11 champs en production. Elle n'est donc pas directement productrice mais est en partenariat avec quatre compagnies productrices (Perenco, Marathon, Vaalco et Maurel et Prom), lui permettant d'obtenir une part nette d'environ 13 500 barils/jour.

En 2010, le gouvernement gabonais a créé la Gabon Oil Company (GOC), dont la vocation consiste à développer les participations de l'Etat gabonais dans le secteur pétrolier. La GOC est directement rattachée à la Présidence de la République et sous tutelle de la Direction générale des Hydrocarbures et exerce un rôle de holding financier pour le compte de l'Etat dans le secteur pétrolier. Ses tâches sont les suivantes :

- ✓ La détention, la gestion et la prise de participation pour le compte de l'Etat dans toutes les activités relatives à la recherche, l'exploration, l'exploitation, la distribution, le transport, le stockage, la commercialisation, le raffinage.
- ✓ Les opérations de gestion ou d'investissement, pour le compte de l'Etat, se rapportant à l'attribution ci-dessus.
- ✓ La détention des participations de l'Etat dans les gisements d'hydrocarbures et dans le capital des sociétés titulaires des conventions d'établissement, et des contrats de partage de production.
- ✓ La commercialisation, l'importation, l'exportation et la distribution des produits extraits des gisements d'hydrocarbures et des installations industrielles de traitement et de transformation des hydrocarbures.
- ✓ La réalisation de toutes opérations financières se rapportant directement ou indirectement à l'industrie des hydrocarbures.

Régime fiscal. La fiscalité pétrolière s'articule autour de deux modèles distincts :

1. la fiscalité classique des anciennes conventions, qui couvre encore une partie de la production pétrolière du Gabon, comporte une *redevance minière proportionnelle de 10 à 20%* pour les hydrocarbures liquides selon les contrats, une redevance superficielle calculée par km² ou par ha selon le type de permis et un impôt sur les bénéfices pétroliers de 40 à 73% suivant les conventions.
2. les Contrats d'Exploration et de Partage de Production (CEPP) conclus depuis 1997 intègrent une redevance superficielle calculée par km² ou par ha selon la phase en question (exploration ou exploitation), une redevance *minière proportionnelle* représentant 4% à 20% (souvent calculée par tranche de production en barils/jour) du pétrole vendu, le solde se répartissant entre le "cost oil" (part réservée à la compagnie pétrolière en cas de production pour amortir la totalité de ses dépenses, mais dont la récupération par année civile est plafonnée suivant les contrats entre 50% et 80% de ce solde) et le "profit oil" (dont la 1/2, les 2/3, 3/4 ou 4/5 iront à l'Etat Gabonais comme équivalent d'impôt).

En matière de TVA, le ministère des Mines et le ministère des Finances ont dispensé les activités d'exploration du paiement de la TVA tandis que les activités de production l'acquittent avant de la récupérer ou en sont purement exonérées lorsque les opérations ont lieu entre membres de l'Union des Pétroliers Gabonais (UPEGA). Sont également exonérées les entreprises pétrolières qui adhèrent à l'UPEGA.

Source : FMI département Afrique

Des dépenses rigides à forte composante d'investissement, et en progression.

21. **Les dépenses, particulièrement rigides, comportent une forte composante en investissement** (tableau 5). Le budget présente traditionnellement les dépenses totales hors remboursement de dette (principal des emprunts) mais les charges de la dette, les dépenses de fonctionnement et les dépenses en capital sont inscrites dans le budget. En 2013 les intérêts étaient de 143 Mds, les dépenses de fonctionnement de 1 271 Mds CFA, auxquelles s'ajoutaient des dépenses en capital de 1.216,9 Mds. La part des dépenses en capital dans le budget était donc importante (46% des dépenses totales soit environ 26% du PIB).

Tableau 5 : décomposition des dépenses par nature économique

Dotations budgétaires effectives par classification économique				
(en % des dépenses totales)	2010	2011	2012	2013
Dépenses courantes	49.44%	60.95%	62.88%	53.75%
Dont traitements et salaires	21.66%	26.32%	28.54%	20.95%
Dont biens et services	9.18%	13.61%	15.08%	13.69%
Dont transferts	11.62%	14.51%	13.03%	13.68%
Dont charges d'intérêt	6.98%	6.51%	6.24%	5.44%
Dépenses d'investissement	50.56%	20.60%	22.69%	40.77%
Prêts nets	0.00%	18.45%	14.44%	5.48%

Sources : loi de finances 2010–13

22. **Les dépenses courantes (intérêt et fonctionnement) sont rigides.** Le gouvernement indiquait, dans la LFI 2013, vouloir maîtriser la dépense au travers des mesures suivantes : gestion électronique des documents, informatisation complète des actes de la solde, départs volontaires ou retraites anticipées de fonctionnaires, ou poursuite de la réforme budgétaire. En dépit de ces efforts de portée somme toute limitée, il sera ardu de diminuer structurellement ces dépenses pour plusieurs raisons :

- **La charge de la dette hors remboursement en capital était en hausse** de plus de 15% par rapport à la LFR 2012. Les intérêts sur la dette extérieure (113,9 Mds) étant largement prédominants, cette hausse est pour l'essentiel subie et peu maîtrisable.
- **Les dépenses de fonctionnement étaient en baisse minimale** (1,5 Mds CFA) par rapport à la LFR 2012. Leur structure montre néanmoins leur forte rigidité avec des dépenses de personnel de 551 Mds CFA (soit 45%), par nature peu compressible ; des achats de biens et services de 360 Mds (28%) et des transferts et interventions (27%).

23. **Les investissements sont concentrés sur quelques postes budgétaires, et en hausse structurelle** (tableau 6). Ils sont importants en volume de dépenses mais concentrés sur les « projets transversaux » et quelques administrations (Présidence et Ministère de l'équipement). Cette catégorie de dépenses est en hausse depuis 2010.

Tableau 6 : décomposition des dépenses d'investissements par destination administrative

Dotations budgétaires effectives par ministère				
(en pourcentage des dépenses totales)	2010	2011	2012	Secteur
Présidence de la République	1.58%	2.45%	4.86%	
Projets transversaux		19.90	16.59	21.46%
50 ^{ième} anniversaire Indépendance	1.67%			
Primature	1.52%	0.45%	0.49%	
Relations avec le Parlement, Institutions Constitutionnelles Intégration reg	0.06%	0.09%	0.10%	
Assemblée Nationale	0.98%	1.08%	1.11%	
Cour Constitutionnelle	0.25%	0.29%	0.48%	
Cours de Sureté	0.01%	0.02%	0.02%	
Cour de Cassation	0.03%	0.03%	0.03%	
Cour des Comptes	0.04%	0.06%	0.07%	2.62%
Conseil d'État	0.04%	0.04%	0.05%	
Conseil Économique et Social	0.08%	0.10%	0.10%	
Conseil National de la Communication	0.06%	0.06%	0.07%	
Conseil National de la Démocratie	0.01%	0.01%	0.01%	
Médiateur de la République		0.02%	0.01%	
Autorité administrative indépendante	0.04%			
CENAP		0.11%	0.09%	
Santé, Affaires Sociales Solidarité et Famille	6.64%	4.86%	5.02%	
Éducation Nationale, Enseignement Supérieur, Recherche Innovation, Porte	7.27%	7.63%	7.78%	13.83%
Enseignement Tech, Formation Professionnelle	0.70%	1.16%	1.03%	
Affaires Étrangères, Coopération internationale, Francophonie,	1.19%	1.22%	1.02%	
Défense Nationale	5.84%	4.78%	4.68%	
Garde Républicaine		0.52%	0.55%	9.47%
Intérieur, Sécurité publique, de l'immigration et de la Décentralisation	2.27%	2.32%	2.37%	
Justice, garde des sceaux	0.86%	0.84%	0.78%	
Lutte contre l'enrichissement illicite	0.01%	0.07%	0.08%	
Budget, Comptes publics, Fonction publique, chargé de la réforme de l'état	28.75	27.23	16.27	34.71%
Economie, Commerce, Industrie et Tourisme	3.57%	5.09%	18.44	
Agriculture, Élevage, Pêche et Développement Rural	1.90%	1.39%	0.90%	1.22%
Eaux et forêts, Environnement et développement durable	0.34%	0.31%	0.32%	
Logement, Habitat, Urbanisme, Environnement et développement durable	2.07%	1.41%	0.84%	
Transports	1.61%	1.09%	1.12%	12.23%
Equipements, Infrastructures et Aménagement du Territoire	12.27	8.76%	10.26	
Communication, Economie numérique	1.16%	0.70%	0.74%	
Energie, Ressources hydrauliques	6.14%	2.77%	0.52%	1.79%
Mines Pétrole et Hydrocarbures	1.49%	0.38%	0.33%	
Petites et Moyennes Entreprises et de l'Artisanat	0.30%	0.23%	0.20%	
Travail et Emploi, Prévoyance Sociale	0.61%	1.17%	1.27%	2.00%
Jeunesse, Sports et des loisirs	0.59%	0.79%	0.73%	

Sources : loi de finances 2010–12.

Le poids de la dette malgré de légers excédents primaires prévisionnels

24. **Le budget 2013 dégage un léger excédent global** (Tableau 4 supra). Le gouvernement indique que l'équilibre financier de la loi de finances 2013 reflète la conjoncture et la poursuite du Plan Stratégique Gabon Emergent, consacré notamment aux infrastructures et aux de logements. Cet excédent global (écart entre ressources propres et dépenses budgétaires), s'élève à 144 milliards de CFA soit 0.01% du PIB (Tableau 6).

25. **Malgré cet excédent global le Gabon reste fortement dépendant de l'extérieur pour son financement.** A fin juin 2012, l'encours de la dette était de 1 492 Mds CFA, quasi intégralement constitué de la dette extérieure de (1 431,8 Mds CFA). En regard la dette intérieure de 57,9 Mds CFA est négligeable. Les besoins s'accroissent pour 2013. Le plafond des nouveaux emprunts¹⁵ figurant dans la LFI est en effet de 840 Mds CFA dont 600 Mds CFA (71,4%) d'engagements extérieurs et 240 Mds (28,6%) d'emprunts intérieurs. Ces emprunts porteront les ressources 2013 à 3141 Mds CFA soit une hausse de l'ordre de 13% par rapport à 2012. Le gouvernement estime que l'endettement est nécessaire au financement du Plan Directeur National d'Infrastructures et indique qu'en 2013 les tirages sur les financements extérieurs en cours et les nouveaux emprunts seront affectés prioritairement aux routes, à l'aéroportuaire, à l'hydro-électrique et aux télécommunications. Les infrastructures absorberont 91,7% des décaissements de financements extérieurs et intérieurs.

Les tendances sur le moyen-long terme

26. **Ces tendances ont été dessinées sur la période 2006–17 lors de la mission du FMI au titre de l'article IV.** Elles tiennent compte des effets constatés au cours des trois dernières années sur le solde budgétaire global et sur l'équilibre relatif des grandes masses de dépenses, en particulier du triplement entre 2008 et 2012 des dépenses d'équipement et de l'accoisement de dépenses courantes. Tenant compte de ces éléments structurants, une trajectoire des finances publiques a été définie comme suit (Tableau 7 et Encadré 2).

¹⁵ Remarque du gouvernement : les 840 milliards de FCFA représentent le niveau à ne pas dépasser dans le cadre de nouveaux engagements à contracter. Le niveau prévisionnel d'emprunts inscrits dans la LFI 2013 est cependant moindre : 508,7 milliards de FCFA dont 268,7 milliards de FCFA d'emprunts liés à l'investissement et 240 milliards de FCFA d'emprunt d'équilibre.

Tableau 7: Tendances à moyen terme des recettes et des dépenses de l'administration centrale par catégories économiques
(En milliards CFA)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
			Estimations				
Recettes totales et dons	1,686	1,835	2,469	2,546	2,547	2,626	2,707
Recettes	1,685	1,835	2,469	2,546	2,547	2,626	2,707
Recettes pétrolières	837	986	1,372	1,460	1,408	1,347	1,297
Recettes non pétrolières	848	849	1,097	1,086	1,139	1,279	1,410
Recettes fiscales	798	803	1,046	1,068	1,073	1,208	1,331
Impôts sur le revenu, les bénéfices et les plus-values	325	235	422	372	353	389	427
Impôts intérieurs sur les biens et services	142	163	198	253	261	278	306
Taxe sur la valeur ajoutée	82	93	144	185	200	222	245
Autres	60	70	54	68	61	56	61
Impôts sur le commerce extérieur et les transactions Int	277	361	375	390	398	471	520
Droits d'importation	250	356	364	377	383	425	469
Droits d'exportation	27	6	11	13	15	46	51
Autres taxes non pétrolières	54	44	51	53	61	70	78
Recettes non fiscales	50	46	51	18	66	71	79
Dons	1						
Dépenses totales et prêts nets	1,348	1,707	2,269	2,641	2,847	2,967	3,083
Dépenses courantes	914	983	1,172	1,466	1,530	1,617	1,712
Traitements et salaires	380	412	450	529	551	552	580
Biens et services	216	239	299	333	360	410	469
Paiements d'intérêts	82	97	79	88	147	160	169
Intérieurs	19	23	13	20	33	31	29
Extérieurs	64	73	66	68	114	129	139
Transferts et subventions	237	235	344	517	472	493	495
Dépenses en capital	309	601	1,000	1,044	1,217	1,250	1,270
Financées sur ressources intérieures	210	377	500	796	848	761	759
Financées sur ressources extérieures	100	224	250	248	369	489	511
Prêts nets	51	65	19	74	40	40	40
Fonds routier (FER) et fonds spéciaux	63	58	78	57	60	60	60
Dons en capital	1						
Transferts en capital	10						
Solde global	338	128	200	-95	-300	-341	-376

Sources : autorités gabonaises, projections par les services du FMI

Encadré 2 : Tendances à moyen terme des recettes et des dépenses de l'administration centrale

- **La part des recettes pétrolières dans les recettes propres se réduit progressivement**, sous réserve que le gouvernement du Gabon parvienne à accroître le rendement des recettes fiscales.
- **L'ensemble des dépenses s'accroissent en francs courant**, la part des recettes consacrées aux dépenses d'investissement s'accroît et celle consacrée à la masse salariale se stabilise.
- **Les soldes se dégradent à partir de 2013** (malgré les hypothèses de la LF 2013) et le coût de la dette extérieure s'accroît du triple durant la période 2012–17.

Source : mission, en référence au Tableau 7.

D. Le cadre juridique et institutionnel pour la gestion des finances publiques

Le cadre institutionnel des finances publiques

27. **Les règles constitutionnelles, ou celles relevant du bloc de constitutionnalité, régissent le rôle de chacun des acteurs.** Le gouvernement tout d'abord, qui prépare le projet de loi de finances et l'exécute. Le Parlement ensuite, qui débat du projet de loi de finances (PLF) et qui exerce, notamment à travers un Comité permanent chargé du suivi de l'Exécution du Budget général de l'Etat,¹⁶ une fonction de contrôle. La Cour des comptes (CdC) en dernier lieu, qui « *assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution de la loi de finances* » et dont les missions sont détaillées à l'article 76 de la Constitution.

28. **L'exécution du budget relève principalement de deux ministères.** Celui chargé de l'économie exécute les recettes fiscales et douanières et les marchés publics ; celui chargé du budget des comptes publics et de la fonction publique exécute et contrôle les dépenses. La déconcentration de la gestion des ressources budgétaires (crédits et emplois) n'est que partiellement réalisée au profit des ministères sectoriels qui agissent en qualité d'administrateurs de crédits. Les évolutions récentes, avec la création des directeurs centraux des affaires financières (DCAF), des cellules d'achats et des directeurs des ressources humaines préfigurent de la déconcentration qui devrait s'opérer à moyen terme dans le contexte de la mise en œuvre des directives de finances publiques de la CEMAC.

Le cadre juridique des finances publiques

29. **Le cadre organique relatif aux lois de finances est ancien et en cours de réforme.** Les textes régissant les lois de finances et la comptabilité publique sont antérieurs à la Constitution (loi 4/85 du 27 juin 1985 relative aux lois de finances et à l'exécution du budget et, s'agissant des aspects comptables, la loi 5/85 portant règlement général sur la comptabilité

¹⁶ La mission n'a pas réuni d'évidences suffisantes pour affirmer que ce comité effectue véritablement sa fonction.

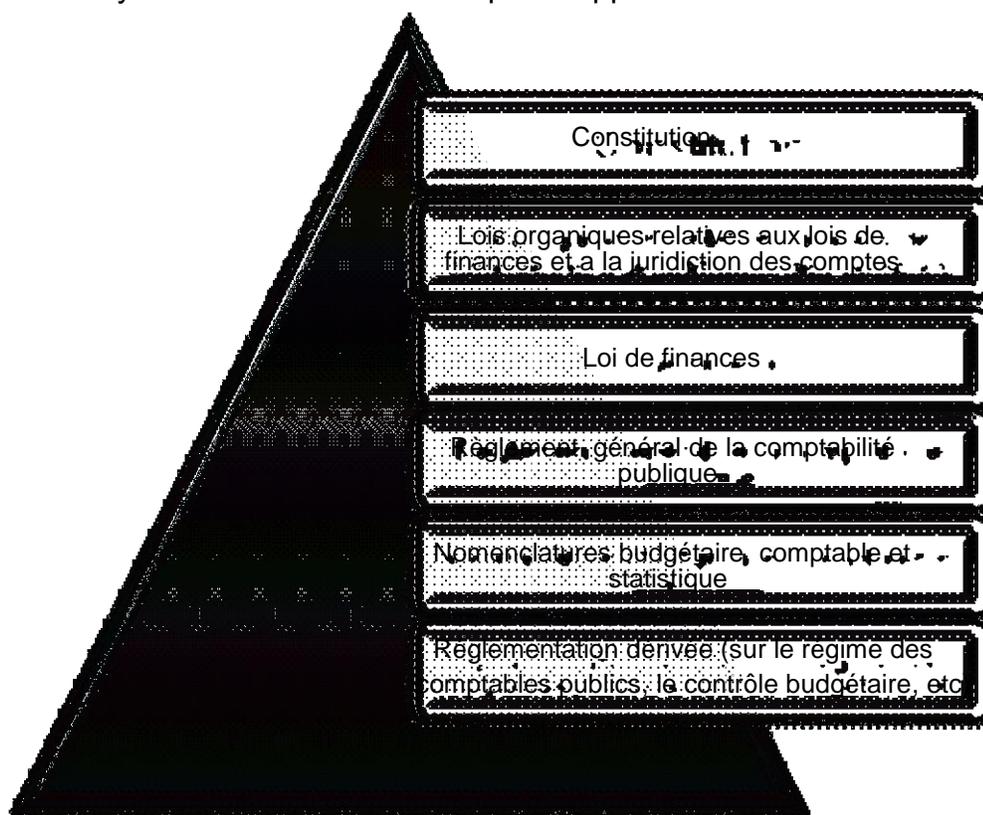
de l'Etat). Le Gabon a adopté la loi organique 31/10 du 21 octobre 2010 (LOLFEB) en remplacement de la législation ancienne, mais la mise en vigueur de cette loi organique a été différée (ordonnance organique de 2011).

30. **Le cadre réglementaire est foisonnant.** En sus des quelques textes fondateurs comme le décret fixant le régime général du contrôle financier, le pouvoir réglementaire est abondamment intervenu. A titre d'illustration, le pouvoir réglementaire a adopté respectivement le décret fixant le détail de la nomenclature des ressources et des charges du Budget de l'Etat, le décret fixant la réglementation relative à la pratique des transferts et virements de crédits budgétaires ainsi que le décret fixant les conditions de mise en place et de gestion des avances au budget. Entre 2010 et 2013, cette production réglementaire a connu un regain d'activité. Cette production normative a concerné à la fois les concepts de base de ce nouveau cadre organique (décret du 13 avril 2011 relatif au régime de responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics ; décret du 22 mai 2012 portant création et organisation des fonctions de RPROG, RBOP et de RUO ; décret du 26 septembre 2012 fixant la nomenclature des pièces justificatives des recettes et des dépenses publiques) et la réorganisation des grandes directions financières (décret du 3 novembre 2010 portant réorganisation de la direction générale des services du trésor ; décret du 7 mai 2012 portant création et organisation de la Direction Générale du Contrôle des Ressources et des Charges Publiques (DGCRCP) ; décret du 13 octobre 2011 portant réorganisation de la DGB ; décret du 13 octobre 2011 portant réorganisation de la DCAF) ; décret 0030/PR/MEED/MBCFPRE du 16 janvier 2013 organisant les procédures d'exécution des projets publics cofinancés.

31. **Le Gabon a entrepris, fin 2013, de transposer en droit interne les directives portant cadre harmonisé des finances publiques de la CEMAC.** Le gouvernement du Gabon a transmis, conformément à ses engagements avec la Commission de la CEMAC, un ensemble de textes visant à traduire les dispositions des directives en droit national (lois et règlements). Les textes transmis apparaissent de bonne qualité même si quelques imperfections ou écarts subsistent par rapport aux directives correspondantes¹⁷. Sous les quelques réserves exprimées en novembre 2013 par la commission de la CEMAC, les projets de loi organique, de règlement général de la comptabilité publique, de nomenclature budgétaire, de plan comptable de l'Etat devraient pouvoir être adoptés prochainement au terme du processus législatif et réglementaire usuel. Exception notable à ce chantier juridique, la transposition du code de transparence de la CEMAC ne semble pas encore avoir débuté. L'adoption de ces nouvelles dispositions normatives permettra de disposer d'une pyramide des normes claires (figure 4 ci-après) sous réserve d'abroger en cas de besoin, les textes plus anciens.

¹⁷ Cf. avis de la CEMAC suite à la consultation effectué par le Gabon en novembre 2013.

Figure 4 : Pyramide des normes cible pour l'application du cadre CEMAC



Source : commission CEMAC—Consultation préliminaire sur les projets de transposition des directives portant cadre harmonisé de la CEMAC

III. ÉVALUATION DES SYSTEMES, DES PROCEDURES ET DES INSTITUTIONS DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

32. **L'évaluation qui suit porte sur les principaux objectifs budgétaires et les compare aux meilleures pratiques internationales.** un bon système de gestion des finances publiques étant indispensable pour mettre en œuvre les politiques nationales et atteindre les objectifs de développement. Elle a trois principaux objectifs budgétaires:

- La maîtrise effective des agrégats budgétaires et la gestion des risques associés pour maintenir la discipline budgétaire d'ensemble.
- La planification et la programmation du budget à partir des priorités nationales pour réaliser les objectifs du gouvernement ;
- L'utilisation optimale des ressources budgétisées et leur bonne gestion pour garantir l'efficacité des services.

33. **Elle s'articule autour des six dimensions essentielles d'un système de gestion des finances publiques transparent et organisé :**

- **Crédibilité du budget** — Le budget est réaliste et il est exécuté comme prévu ;
- **Exhaustivité et transparence** — Le budget et le suivi des risques budgétaires sont exhaustifs et les informations financières et budgétaires sont accessibles au public ;
- **Budgétisation fondée sur les politiques nationales** — Le budget est établi en tenant dûment compte des politiques publiques ;
- **Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget** — Le budget est exécuté d'une manière ordonnée et prévisible, et des mécanismes existent pour assurer le contrôle et le suivi de l'utilisation des fonds publics ;
- **Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers** : des données et des informations appropriées sont produites, conservées et diffusées pour les besoins de maîtrise des prises de décision, de la gestion et de préparation des rapports ;
- **Surveillance et vérification externes** : les dispositions relatives à l'examen des finances publiques et aux mesures de suivi par les responsables concernés sont opérationnelles.

A. Crédibilité du budget

Les indicateurs PI-1 à PI 4 mesurent les résultats produits par le système de gestion des finances publiques. Ils se centrent sur ses résultats en comparant les dépenses et recettes effectives avec le budget initialement approuvé et en estimant le niveau et la variation des arriérés de dépenses.

PI-1 : Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

(Méthode de notation M1)	C	Justification de la notation
La différence entre les dépenses primaires totales réelles et les dépenses primaires initialement prévues au budget (c'est-à-dire abstraction faite des dépenses au titre du service de la dette et celles liées à des projets financés sur des concours extérieurs).	C	Au cours des trois derniers exercices, les dépenses effectives n'ont qu'une seule année enregistré un écart correspondant à un montant équivalent à plus de 15% des dépenses prévues au budget.

Objectif

34. Cet indicateur mesure l'écart entre les dépenses réelles et celles initialement approuvées. Il évalue si le système de gestion des finances publiques permet d'élaborer un budget réaliste, basé sur les projections de recettes précises, et d'exécuter les dépenses conformément à la prévision initiale.

Justification de la notation

Période de référence: exercices 2010, 2011 et 2012

35. **Cet indicateur mesure deux agrégats qu'il convient de définir précisément:** les dépenses primaires totales réelles et les dépenses primaires initialement prévues au budget.

- **Les dépenses primaires initialement prévues au budget** excluent celles du service de la dette, et celles liées à des projets financées sur des concours extérieurs¹⁸). La loi de finances initiale de chacun des exercices concernés a donc été retraitée en enlevant les intérêts de la dette et les dépenses sur financements extérieurs.

¹⁸ En conformité avec le manuel sur le cadre de la performance version 2011 : Il s'agit des catégories de dépenses sur lesquelles l'administration centrale n'a qu'un pouvoir limité. Ces catégories sont a) les paiements au titre du service de la dette que le gouvernement n'est en principe pas en mesure de modifier, puisque ceux-ci peuvent varier en fonction des fluctuations des taux d'intérêt et de change et, b) les dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds, dont la gestion et l'établissement de rapports dépendent habituellement dans une large mesure de la volonté de ces derniers.

- **Les « dépenses primaires totales réelles »** sont celles effectivement payées et rapportées dans les états financiers annuels et non les dépenses ordonnancées. Ces dernières sont, soit payées, soit retracées en instances ou en arriérés de paiement en théorie suivis par le Trésor. L'indicateur PI-4 ci-après montre que ce n'est en pratique pas au Gabon. Les documents de référence utilisés sont les « situations des recettes et des dépenses » transmises à la Cour des comptes à l'appui des états financiers annuels. Les intérêts de la dette et les dépenses sur financements extérieurs en ont été soustraites ainsi que certaines opérations de trésorerie non inscrites au budget initial (dont les remboursements du principal d'emprunts).

36. **Sur les trois derniers exercices, l'écart entre les dépenses prévues et les dépenses effectives n'a été qu'une seule fois supérieur à 15%.** Le rapport entre ces dépenses est retracé dans le tableau 8.

Tableau 8 : Dépenses primaires réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

Exécution des budgets 2010-12			
<i>En millions de CFA (sauf mention contraire)</i>	2010	2011	2012
<i>Budget initial (lois de finances)</i>	2,095,979	2,370,795	2,453,099
- Charges d'intérêt	123,855	114,581	117,501
- Financements extérieurs	278,000	149,948	93,167
Dépenses primaires initialement prévues au budget (a)	1,694,124	2,106,266	2,242,431
<i>Dépenses réelles</i>	2,338,421	2,405,800	2,781,560
- Charges d'intérêt	123,855	98,920	99,222
- Financements extérieurs	223,339	251,012	184,856
Dépenses primaires totales réelles (b)	1,991,227	2,055,868	2,497,482
Crédibilité du budget (a - b) / (a)	17.54%	2.39%	11.37%

Sources : Lois de finances initiales 2010–12 (article 4) et comptabilité générale de l'Etat, fascicule « Situation des recettes et des dépenses ».

37. **La crédibilité du budget en dépenses est donc assez faible.** Ceci vient principalement de deux effets :

38. **Les dépenses sont en constante augmentation sous la pression de celles d'investissement** (voir partie introductive sur la politique budgétaire). La mission a constaté que chaque année la loi de finances rectificative¹⁹ abonde les crédits de 5 à 10% principalement pour augmenter les investissements mais aussi, dans une moindre mesure, le fonctionnement. Les recettes sont majorées du même montant pour maintenir l'équilibre du budget rectifié (voir PI-3) ;

¹⁹ En conformité avec l'article 4 de la loi 4/85 relative aux lois de finances.

- **Les états financiers des exercices concernés n'ont pas été certifiés par la Cour des comptes.** Elle formule des observations substantielles sur le champ de la couverture comptable et la cohérence des données budgétaires et comptables (voir PI-25).

PI-2 : Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé

(Méthode de notation M1)	N/N ^{1/}	Justification de la notation
(i) Ampleur des écarts dans la composition des dépenses au cours des trois dernières années, non compris les crédits provisionnels.	N/N	Données Trésor indisponibles
(ii) Montant moyen des dépenses imputées en fait à la réserve provisionnelle au cours des trois dernières années	A	Les dépenses réelles imputées à la réserve provisionnelle ont été inférieures, en moyenne, à 3% du budget initial.

1/ N/N : Non Noté (faute de données disponibles).

Objectif

39. **L'indicateur PI 2 évalue dans quelle proportions la composition des dépenses effectives diffère de celle du budget initial.** Le premier critère évalue cet écart au cours des trois dernières années en faisant abstraction des crédits provisionnels. Le second détermine le montant des dépenses imputées à la réserve provisionnelle sur ces mêmes années.

40. **La variation de la composition des dépenses est appréciée par ministère (ou section budgétaire).** L'indicateur fait le rapport entre, d'une part, la somme des écarts (en valeur absolue) entre les prévisions et l'exécution de ces 20 entités ; et, d'autre part, l'écart sur la totalité du budget.

Justification de la notation

- i) Ampleur des écarts dans la composition des dépenses au cours des trois dernières années, non compris les crédits provisionnels.
Période de référence : exercices 2010, 2011 et 2012.

41. **Le « budget ajusté cumulé » utilisé par l'indicateur couvre les dépenses primaires du budget** (c'est-à-dire en faisant abstraction des intérêts, et des dépenses liées à des projets sur concours extérieurs). Les intérêts de la dette ont donc été soustraits à la loi de finance initiale de chacun des exercices considérés mais la documentation fournie n'a pas permis un retraitement similaire des financements extérieurs car ils ne peuvent être rattachés à une section administrative.

42. **Les « dépenses effectives » sont celles des états financiers annuels relatives au compte de gestion des comptables** et non les dépenses ordonnancées qui peuvent, outre des paiements, peuvent aussi se traduire par des instances ou des arriérés de paiement (voir PI-4 ci-après). Les documents de référence utilisés sont les « situations d'exécution budgétaires » transmises par le Trésor et rattachées à la classification administrative (ministères) pour la seule année 2010.

43. **Cette composante ne peut être renseignée en raison de l'insuffisance des informations du Trésor.** Au 17 décembre 2013, la direction générale du Trésor n'a pu transmettre que les comptes de 2010, ceux de 2011 et de 2012 nécessitant encore des vérifications de cohérence avec la comptabilité budgétaire.²⁰

44. **Pour 2010, la composition des dépenses s'est écartée du budget initial de 56,25% (tableau 9).** Sur la seule année d'exécution disponible l'écart est considérable. Les dépenses de certaines sections budgétaires (anniversaire de l'indépendance, cours de cassation, Cour des comptes, ministère de la justice) ont dépassé de 80% à 90% la prévision initiale du fait des modifications en cours d'année.

Tableau 9. Matrice des résultats de l'indicateur PI-2

Matrice de calcul de l'indicateur PI-2			
(en milliards de CFA)	2010	2011	2012
Total dépenses (LFI)	2095.979	2370.796	2453.100
Ecarts dans la composition des dépenses	2010	2011	2012
Budget ajusté cumulé	2096.267	En attente de données	
Écart entre le budget et l'exécution en valeur absolue	1179.182	En attente de données	
Variation	56.25%		
Montant des provisions exercices 2010-12	2010	2011	2012
Provisions mobilisées :			
Provision pour ajustement (Biens et services)	0.282		12.054
Provision Travaux Préfinancés	0.005		
Provisions pour ajustements - Transferts		3.387	0.942
Provision de solde permanente			140.686
Total provisions	0.287	3.387	153.682
Provisions rapportées à la loi de finances initiale	0.01%	0.14%	6.26%

Sources : (a) Loi de finances 2010, 2011 et 2012 retraitée et (b) situations d'exécution budgétaires transmises par le Trésor.

ii) *Montant moyen des dépenses imputées en fait à la réserve provisionnelle au cours des trois dernières années.*

Période de référence : exercices 2010, 2011 et 2012

45. **La réserve provisionnelle, au sens de cet indicateur, doit être : identifiée dans le budget, centralisée et destinée à des dépenses imprévues.** Les crédits provisionnels sont constitués pour des postes clairement définis pour couvrir un dépassement de dépenses par

²⁰ Les informations du Trésor utilisées dans le PI-1, tirées des « situations des recettes et des dépenses » ne permettent de retracer les dépenses que par catégories économiques mais pas par ministère (ou classification administrative même à grandes mailles). La direction générale des services du Trésor, sollicitée à plusieurs reprises n'était pas en mesure de fournir les paiements par ministère pour les exercices 2011-12 ce qui n'a pas permis d'évaluer PI-2.

une unité budgétaire pendant l'exécution. Il peut s'agir d'une réserve couvrant des hausses de salaires détenue, par exemple, au niveau central puis distribuée une fois l'ampleur de l'augmentation établie.

46. **Le gouvernement du Gabon ne constitue pas une réserve provisionnelle mais plusieurs provisions, de faibles montants.** Elles sont dévolues au ministère du budget pour faire face à divers aléas (Tableau 9) et ont des destinations précises, dépenses en capital ou de biens courant. Les provisions²¹ des ministères sectoriels ne peuvent être incluses car elles n'ont pas de vocation transversale et ne couvrent que les aléas de ces ministères.

47. **La forte croissance des provisions vient essentiellement de celles destinées aux salaires (Tableau 9 « Montant des provisions exercices 2010–12 »).** Une « provision de solde permanente » destinée à couvrir des aléas correspondants est apparue en 2012 pour 140,7 Milliards CFA. Elle est affectée au ministère du budget. En cas de besoin, la loi de finances rectificative peut abonder les crédits de personnel en cours d'année.

48. **Sur les trois années considérées, les dépenses imputées à la réserve provisionnelle ont été, en moyenne, de 2% du budget initial.** Le gouvernement utilise en fait d'autres mécanismes pour couvrir les aléas de l'exécution : mouvements réglementaires de crédits ou collectif de Septembre.

PI-3 : Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

(Méthode de notation M1)	D	Justification de la notation
Recettes intérieures réelles par rapport aux recettes intérieures initialement inscrites au budget	D	Les recettes intérieures réelles ont été inférieures à 92% des recettes intérieures inscrites au budget durant les deux ou trois dernières années

Objectif

49. Cet indicateur mesure les recettes réelles recouvrées par rapport aux prévisions du budget initial. Il exclut les appuis budgétaires extérieurs et les emprunts, qui sont des mouvements de trésorerie non des recettes définitives. Il couvre toutes les catégories de recettes fiscales et non fiscales, y compris celles à caractère exceptionnel.

Justification de la notation

Période de référence : exercices 2010, 2011 et 2012

50. **Les deux agrégats à comparer sont les prévisions de recettes intérieures du budget et celles effectivement recouvrées.**

²¹ Notamment des provisions pour bourses (4 milliards CFA), et des provisions pour dépenses d'investissements (26.5 milliards CFA) placés dans les sections correspondantes (éducation et projets transversaux)

- Le premier couvre les recettes totales prévues par l'article 6 de la loi de finances initiale, minorées des dons extérieurs (nul sur la période) et des ressources d'emprunt.
- Les recettes effectivement recouvrées sont retracées dans les états financiers annuels. Pendant la période ces états financiers n'ont pas reçu le certificat de conformité de la Cour des comptes et n'ont pas été approuvés par le Parlement (cf. indicateur PI-25 ci-après sur leur qualité comptable).

51. Sur les trois exercices concernés les recettes intérieures réelles ont été de moins de 92% de la prévision. (voir tableau 10).

Tableau 10 : Taux de réalisation des prévisions de recettes

Budget de l'administration centrale en recettes (non désagrégé)			
	2010	2011	2012
Recettes totales budgétées	2,095,979	2,370,796	2,453,100
- Recettes extérieures (dons)	0	0	0
- Ressources d'emprunt	376,933	149,948	100,000
Budget des « recettes intérieures » (a)	1,719,046	2,220,848	2,353,100
Recettes réelles	1,734,251	2,291,922	2,134,895
- Emprunts réels	223,339	249,793	184,856
Recettes réelles (hors emprunt) (b)	1,510,912	2,042,129	1,950,039
Crédibilité du budget des recettes intérieures (b / a)	87.89%	91.95%	82.87%

Sources : Lois de finances initiales 2010–12 (article 7) et Comptabilité générale de l'Etat, fascicule « Situation des recettes et des dépenses ».

52. La crédibilité des recettes n'est donc pas assurée. Les recettes intérieures, en hausse chaque année, sont constamment inférieures à celles prévues par la loi de finances initiale. Les lois de finances rectificatives accroissent les prévisions de recettes du montant des augmentations de dépenses d'où un équilibre apparent de la prévision assez éloignées de l'exécution. Le budget des recettes est donc peu crédible et surtout destiné à couvrir les hausses de dépenses. Cette faible crédibilité vient notamment :

- de l'absence d'une situation récente des recettes du fait de comptes produits 15 mois après la fin de l'exercice (voir PI-24), ce qui nuit fortement à la qualité des prévisions.
- des importantes variations des assiettes fiscales. Le PIB nominal a par exemple, augmenté de 23,2% entre 2010 et 2011 puis de seulement 7,4% en 2012. Ces écarts considérables ne facilitent pas l'évaluation des recettes en fonction de l'activité économique.

PI-4 : Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses

(Méthode de notation M1)	N/N	Justification de la notation
(i) <i>Stock des arriérés de paiement sur les dépenses (exprimé en pourcentage des dépenses réelles totales pour l'exercice budgétaire correspondant) et toute variation récente du stock</i>	N/N	Données indisponibles
(ii) <i>Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses</i>	D	Il n'existe aucune donnée fiable sur le stock d'arriérés pour les deux derniers exercices

Objectif

Cet indicateur évalue l'importance du stock d'arriérés et le degré de maîtrise de ce problème systémique. Sur 2011 et 2012, l'indicateur porte sur : (i) le stock des arriérés de paiement comparé aux dépenses de l'année ; et (ii) la disponibilité de données fiables.

Justification de la notation

53. **Les arriérés de paiement sont des obligations non acquittées dans les temps.** Ils sont liés à une obligation juridique ou à un engagement contractuel.

54. **Au Gabon les arriérés naissent trois mois après l'ordonnancement de la dépense.** Conformément à la règle²² de la CEMAC applicable au Gabon, la variation des arriérés est estimée « par la variation du montant des dépenses ordonnancées non payées, avec un délai de trois mois maximum après la date d'ordonnancement ».

- ii) *le stock des arriérés de paiement sur les dépenses (exprimé en pourcentage des dépenses réelles totales pour l'exercice budgétaire correspondant) et toute variation récente du stock.*

Période considérée : 2012 (dernier exercice clos)

55. **Le stock d'arriérés de paiement n'est pas suivi et donc pas analysé de manière spécifique.** Le système d'information ne permet pas la lecture directe du montant des arriérés et les éléments dont dispose le Trésor ne sont pas individualisés par transaction. Il a produit, à la demande de la mission, quelques agrégats à grande masse par différence, pour une année donnée, entre les montants ordonnancés et ceux réglés. L'application ne donne pas de date aux instances ce qui empêche d'identifier dans l'agrégat (le stock d'instances de paiement) celles de plus de 90 jours. De ce fait des règlements peuvent s'imputer, plusieurs années après la clôture, sur l'exercice concerné ce qui modifie, à la baisse, le montant de ses arriérés.

²² Directive 04/08-UEAC-190-CM- 17 relative aux opérations financières de l'Etat (article 14), encore en application au Gabon tant que la directive 05/11-UEAC-190-CM-22, qui lui succède n'est pas transposée. Cette nouvelle directive est d'ailleurs plus contraignante en ce qu'elle place le fait générateur des arriérés à la liquidation.

iii) *la disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses*

Période considérée : fin 2011 et fin 2012 (deux derniers exercices clos)

56. **Il n'existe donc pas de données fiables sur le stock d'arriérés des deux derniers exercices.** La présentation des lois de finance (LFI et LFR) fait état de quelques arriérés spécifiques mais aucune donnée publiée des autorités gabonaises ne donne d'informations sur le stock des arriérés. Cet indicateur n'était pas renseigné dans le dernier TOFE transmis au FMI (à fin septembre 2012) dans le cadre de la surveillance économique. Il en est des même des données relatives à la surveillance multilatérale.

Encadré 3 : Audit des instances de règlement

Les autorités gabonaises ont souhaité faire un état des lieux exhaustif du montant réel des instances de règlement à fin décembre 2013. Face à une insatisfaction grandissante des créanciers de l'Etat qui ne parviennent pas à être payés dans des délais acceptables et des articles de plus en plus nombreux faisant état des difficultés de trésorerie de l'Etat gabonais, le Chef de l'Etat a donné instruction, en octobre 2013, au Ministre du Budget, des comptes publique et de la fonction publique de procéder à un « audit des instances de règlement ». La direction générale du contrôle des ressources et des charges budgétaires a été désignée pour réaliser cette mission.

Des difficultés à recenser des montants en instance. La DGST n'a pu produire un état fiable des instances en paiement. Une première version issue de la comptabilité a évalué le montant des instances à 367 milliards FCFA puis une seconde version à 613 milliards FCFA. Les travaux d'audit ont finalement permis de recenser les instances à près de 1.700 milliards de FCFA (restes à payer, avances de trésorerie et découverts bancaires).

L'analyse des instances de règlement a permis de revoir à la baisse leur montant global. La mission d'audit a inventorié les instances réellement exigibles et porté à l'arbitrage du Comité Stratégique des Finances Publiques les montants à retenir. Elle a finalement ramené le montant des instances à près de 1.200 milliards FCFA. Les économies réalisées étant donc de l'ordre de 500 milliards FCFA.

A ce stade, l'audit aura permis non seulement de réaliser des économies substantielles mais aussi de relever les points suivants :

- Existence d'Ordonnances de Paiement sur des prestations dont la réalité du service fait n'a pas été validée
- Etablissement d'une liste des départements ministériels à risques
- Etablissement d'une liste des fournisseurs nécessitant une surveillance particulière
- Existence des fournisseurs sollicitant généralement des paiements préalablement aux livraisons
- Existence des OP frappées de la prescription quadriennale
- De nombreux cas de surfacturations manifestes
- De nombreux cas de fractionnement des dépenses pour contourner les règles de marchés publics

Source : presse et entretiens DGCRCF

B. Couverture et transparence

Les indicateurs PI-5 à PI 10 évaluent les spécificités transversales du système de gestion des finances publiques et portent sur l'exhaustivité et la transparence du cycle budgétaire complet.

PI-5 : Classification du budget

(Méthode de notation M1)	C	Justification de la notation
<i>Le système de classification utilisé pour la préparation, l'exécution et l'établissement de rapports sur le budget de l'administration centrale.</i>	C	La préparation et l'exécution du budget reposent sur la classification administrative et économique, et s'appuie sur les normes GFS ou sur une norme susceptible de fournir une documentation cohérente par rapport à ces normes.

Objectif

57. Cet indicateur évalue la qualité du système de classification utilisé pour la formulation, l'exécution et le reporting du budget du gouvernement central.

Justification de la notation

58. Période de référence : Exercice 2012 (dernier exercice clos)

59. **La nomenclature budgétaire en vigueur est définie par un décret²³ du 20 mai 2008.** Ce décret arrête la « clé budgétaire » composée des éléments codifiant les transactions budgétaires. Ce système de classification devait, conformément aux normes internationales (GFS – COFOG), suivre les dépenses sous trois aspects : unités administratives, natures économiques et fonctionnelles. La présentation du budget devait rapprocher les classifications et le plan comptable pour que toutes les transactions puissent être rattachées aux classifications.

i) *système de classification utilisé pour l'élaboration, l'exécution et l'établissement de rapports sur le budget de l'administration centrale.*

60. **La nomenclature effectivement utilisée est en deçà du décret.**²⁴ Les objectifs affichés du texte (au-delà d'une présentation logique, cohérente et claire des ressources et charges de l'Etat pour l'élaboration, l'exécution et le contrôle du budget), était de fournir aux

²³ Décret 414 du 20 mai 2008 relatif à la fixation des nomenclatures du budget général de l'Etat, qui a fait l'objet, la même année, d'une retranscription au sein du « guide de l'administrateur de crédits ».

²⁴ Pour plus de détails voir rapport d'assistance technique du département des finances publiques du FMI, avril 2013, « Réussir la réforme budgétaire dans le cadre harmonisé de la CEMAC » (Taiclet, Maurin, Lahrant et Séguin).

autorités une information fiable facilitant la prise de décision. Cinq types de nomenclatures ont été choisis : par nature, destination administrative, fonction, destination géographique et enfin objectif de programme de la transaction. En pratique la nomenclature effectivement utilisée a été fortement simplifiée.

61. La préparation et l'exécution du budget utilisent les classifications administrative et économique. La clé budgétaire abrégée ne prend en compte que la nomenclature administrative—forme dérivée de la destination géographique et limitée au poste comptable assignataire—et la nature économique de l'opération.

62. La préparation du budget et son suivi d'exécution utilisent la norme GFS. Un tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) prévisionnel sert à la programmation pluriannuelle, et au suivi de l'exécution du budget. L'équilibre de la loi de finances est présenté à grande maille selon la structure du manuel GFS de 1986 (en vigueur tant que la nouvelle directive CEMAC n'est pas transposée).

63. La nomenclature budgétaire d'exécution n'est donc que partiellement conforme aux normes internationales. La classification par nature économique qui fait un amalgame entre classifications par nature et sectorielle ne peut être rapprochée du plan de comptes de l'Etat. Enfin la classification fonctionnelle prévue par le décret n'a jamais été utilisée.

Encadré 4 : évolution signalée, la nouvelle nomenclature budgétaire 2015

Dans le cadre du calendrier de réformes des finances publiques gabonaises (en particulier le passage d'un budget de moyens à un budget par objectifs de programmes à compter du 1^{er} janvier 2015), un projet de décret portant nouvelle nomenclature budgétaire de l'Etat a été adressé en novembre 2013 à la CEMAC pour validation avant intégration dans le droit interne.

Cette nouvelle nomenclature, en tout point conforme aux normes internationales s'articule autour de cinq segments :

- Une classification administrative et programmatique (Section / Missions / Programmes / Actions /axe géographique et poste comptable assignataire) ;
- Une classification fonctionnelle (conforme au COFOG)
- Une classification économique : intégrant le futur plan comptable de l'Etat.

Cette nouvelle nomenclature sera portée par un nouveau système d'information en cours de développement.

*Source : FMI assistance technique 2013**

* Département des finances publiques, Maurin, « Une nouvelle nomenclature budgétaire en mode programme » septembre 2013

PI-6 : Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire

(Méthode de notation M1)	B	Justification de la notation
<i>(i) Part des informations citées ci-dessous dans la documentation budgétaire la plus récemment émise par l'administration centrale (pour être pris en compte dans l'évaluation, les informations requises pour chaque critère doivent être remplies).</i>	B	Les documents récents du budget satisfont cinq des 9 critères d'information

Objectif

64. L'objectif de cet indicateur est d'évaluer dans quelle mesure la documentation soumise par le ministre chargé du Budget au Parlement lors de l'examen du projet de loi de finances (PLF) 2014 est complète, au regard des bonnes pratiques internationales.

Justification de la notation

65. Période de référence : projet de loi de finances 2014 (dernier budget présenté au Parlement).

66. **La « documentation budgétaire », ici examinée est l'ensemble des documents transmis au Parlement pour examen et approbation.** Il s'agit donc du budget annuel et des documents annexés. Pour le cas d'espèce, la mission a examiné le dossier du PLF 2014, transmis aux deux chambres (Assemblée Nationale et Sénat), dans les délais prévus par la législation applicable (l'article 48 de la Constitution). Ont également été pris en considération les projets annuels de performance (PAP) par programmes qui ont été transmis à titre d'information, ultérieurement au dépôt du PLF mais avant le vote.

67. **Cette documentation contient cinq des neuf informations requises par la méthodologie PEFA.** En fait, la décomposition de la documentation diffère sensiblement de celle, obsolète au regard des bonnes pratiques internationales, prévue par les articles 27 et 28 de la loi 4/85. Pour le PLF 2014 elle est constituée du projet de loi, du rapport économique et financier, d'une annexe sur la stratégie d'endettement de l'Etat pour 2014 et d'une annexe explicative au PLF. Pour être complète au regard des bonnes pratiques internationales, la documentation devrait contenir les neuf critères d'information listés ci-dessous (tableau 11). Il ressort de l'analyse qu'elle en comporte cinq.

Tableau 11 : Inventaire des informations contenues dans la documentation budgétaire

	Documents demandés	Résultat	Sources
1	Les hypothèses macroéconomiques, comprenant au moins les estimations de croissance totale, et les taux d'inflation et de change	Oui	Le « rapport économique et financier » présente la conjoncture économique, dont notamment la croissance totale et hors pétrole, et diverses données monétaires dont l'inflation, la valeur du baril et les taux de change du dollar US (pour mémoire, la parité du CFA avec l'Euro est fixe).
2	Le déficit budgétaire, défini selon les normes GFS ou toute autre norme internationalement reconnue	Oui	Le titre III (article 6) du PLF récapitule les produits et les charges, le solde budgétaire (prévu positif en 2014) et le financement « sous la ligne » selon une structure conforme au tableau des opérations financières de l'Etat en nomenclature GFS 1986.
3	Le financement du déficit, y inclus la description de la composition prévue	Oui	
4	Le stock de la dette, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'exercice en cours	Oui	L'annexe « stratégie d'endettement » présente L'évolution du portefeuille de la dette publique en 2011–12, l'encours de la dette extérieure, et intérieure (dont les arriérés 1/) et le stock de dette, qui s'élevait à 1484,1 milliards de FCFA au 31 décembre 2012.
5	Les avoirs financiers, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'année en cours	Non	Aucun des documents du PLF ne donne d'information détaillée sur les avoirs financiers pour le début 2013.
6	L'état d'exécution du budget au titre de l'exercice précédent, présenté selon le même format que la proposition de budget	Non	Les dotations budgétaires de l'exercice précédent sont bien récapitulées mais non l'estimé en annuel de leur exécution. Le projet de loi de règlement de l'exercice 2012 n'est pas déposé simultanément au PLF ainsi que l'ordonnance organique le prévoit pourtant.
7	Le budget de l'exercice en cours (soit la loi de finances rectificative ou le résultat estimé), présenté sous le même format que la proposition de budget.	Non	Le PLF 2014 récapitule les dotations de la LF 2013 selon la même classification et le même degré de précision mais le budget 2014 ne peut être rapproché ni des dotations de la LFR 2013 ni d'une estimation de l'exécution de l'exercice 2013, même si le REF donne une estimation à fin août de l'exécution, à grands agrégats.
8	Le résumé des données sur le budget pour les recettes publiques et les dépenses selon les principales rubriques des classifications utilisées (se reporter à l'indicateur PI-5), y compris des données pour l'exercice en cours et l'exercice précédent	Oui	Le titre III (article 6) du PLF présente un résumé des produits et des charges, conforme dans son ensemble au tableau des opérations financières de l'Etat en nomenclature GFS 1986.
9	L'explication des conséquences des nouvelles initiatives des pouvoirs publics sur le budget, assorties des estimations de l'impact budgétaire des principales modifications de la politique fiscale et douanière et/ou de certaines modifications majeures des programmes de dépense	Non	Le REF présente la politique budgétaire du gouvernement, y compris les principales modifications de la politique fiscale et douanière ainsi que le programme de dépenses majeures liées à la stratégie d'émergence. Mais l'impact de ces mesures et leur incidence directe sur l'équilibre budgétaires n'est pas évalué précisément.

Sources : Projet de loi de finances 2014 et annexes

1/ Pour plus de détails sur la fiabilité des données sur les arriérés, voir PI-4.

PI-7 : Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale

(Méthode de notation M1)	D +	Justification de la notation
<i>(i) Le niveau des dépenses extrabudgétaires (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) qui ne sont pas incluses dans les rapports budgétaires. .</i>	D	Le niveau des dépenses budgétaires non rapportées autres que les projets financés par les bailleurs de fonds constitue ²⁵ plus de 10% des dépenses totales.
<i>(ii) Les informations sur les recettes / dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds qui sont incluses dans les rapports budgétaires</i>	C	Des informations complètes portant sur les recettes / dépenses concernant tous les projets financés grâce à des emprunts sont incluses dans les rapports budgétaires.

Objectif

68. Cet indicateur mesure l'importance des dépenses extrabudgétaires, qui ne sont pas incluses dans les rapports budgétaires, par rapport aux dépenses totales.

Justification de la notation

69. **L'exhaustivité du budget, c'est-à-dire la couverture de l'ensemble des dépenses et des recettes de l'Etat est un enjeu majeur.** Les estimations budgétaires annuelles, les rapports d'exécution en cours d'exercice, les états financiers de fin d'exercice et les autres rapports budgétaires destinés au public, doivent couvrir toutes les activités budgétaires et extrabudgétaires de l'administration centrale pour donner une image complète des recettes, et des dépenses et du financement budgétaire de l'Etat.

70. **Les « opérations non rapportées » sont celles relevant des finances publiques qui ne sont pas incluses dans les documents budgétaires.** Sont considérées comme telles au sens de cet indicateur : les dépenses ou recettes affectées, non incluses dans le budget ou les opérations budgétaires, faites par un opérateur (public ou privé) pour le compte de l'Etat ou pour des politiques publiques relevant de l'Etat en vertu des textes. C'est par exemple le cas d'entités publiques ou parapubliques dont aucun flux budgétaire n'est rapporté dans les documents budgétaires.

- i) *Le niveau des dépenses extrabudgétaires (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) qui ne sont pas incluses dans les rapports budgétaires.*

Période de référence : exercice 2012

71. **Les dépenses budgétaires non rapportées autres que les projets financés par les bailleurs de fonds sont estimées entre 1 et 5% des dépenses totales.** A la différence des agences autonomes supra, des opérateurs ne figurent pas dans le budget et n'apparaissent dans les états financiers, au mieux, que comme fournisseurs ou bénéficiaires de subvention. La mission a considéré que ces opérateurs, assez nombreux avec des opérations importantes,

²⁵ En l'état des connaissances de la mission, ce chiffre est probablement sous-estimé.

constituaient des opérations extrabudgétaires. Elle a tenté de les répertorier sans prétendre couvrir l'intégralité de ces opérations. La liste (tableau 12) qui suit n'est donc pas exhaustive.

Tableau 12 : Quelques opérations extrabudgétaires au Gabon

Nature du Service public	(Milliards CFA)	Ressources
Fonds communs		
Des ressources non budgétisées destinées à abonder les rémunérations des fonctionnaires des régies financières impôts, douanes, Trésor Public et d'autres ministères Mines, Pétrole et Eaux et forêts	212.000	Prélèvements sur impôts et taxes affectées (montant communiqué par voie de presse, par le gouvernement)
Caisse nationale d'assurance-maladie et de garantie sociale		
Un régime obligatoire d'assurance maladie (ordonnance présidentielle du 21 août 2007)	25.254	Subventions de fonctionnement financées à partir d'une taxe sur les transferts électroniques
Office des ports et rades du Gabon		
Gestion des rades et des domaines portuaires, et des fonctions régaliennes police de sécurité portuaire	10.845	Taxes et redevances portuaires non inscrites au budget
Société gabonaise de transport		
Appui aux transports, service public inscrite dans les politiques publiques (PSGE et déclarations gouvernementales),	4.931	Dotations en véhicules acquis par le gouvernement, subventions
Conseil gabonais des chargeurs		
Etablissement public percevant une contribution spéciale ad valorem perçue et reversée par les Douanes	5.000	Taxes sur les imports et exports, y compris les hydrocarbures
Caisse des dépôts et consignations		
Etablissement public, missions d'intérêt général en appui des politiques publiques, investisseur institutionnel.	1.572	Produits d'exploitation 2012, une dotation initiale de l'Etat de 10 milliards en 2011
Société Nationale Immobilière		
Société anonyme d'économie mixte, a participation majoritaire de l'État : aménagement de terrains, construction et gestion.	2.417	Total des charges
Gabon Télécom SA		
Part de l'Etat au capital de l'ordre de 40%, 447 000 clients parts de marchés : 12% à fin 2011.	30.685	Chiffre d'affaires estimé en 2011
Caisse de stabilisation et de péréquation		
Politique de prix des produits pétroliers administrés, stabilisation des cours des filières du cacao et du café	13.900	Ressources de péréquation en 2010 (sur les seuls hydrocarbures)
Chambre de commerce et centre de développement des entreprises		
Diffusion de l'information économique auprès des investisseurs potentiels ; facilitation des relations entre l'entreprise et les administrations.	0.430	Subvention de fonctionnement
Total opérations non rapportées	307.035	
Rappel loi de finances 2012	2,501.742	
% des opérations non rapportées	12.27%	

Sources : exécution budget 2012, documentation libre, comptes des établissements et entreprises

ii) Les informations sur les recettes / dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds qui sont incluses dans les rapports budgétaires

Période de référence : exercice 2012

72. **Des informations sur les recettes / dépenses des projets financés par des emprunts figurent dans les rapports budgétaires.** La loi de finances et les compte rendus budgétaires identifient les projets réalisés sur financement extérieur sous la rubrique « FINEX ». Il n'a pas été possible, en raison de la faible prévisibilité des aides extérieures (voir indicateur D-2) de comparer les prévisions de la loi de finances et celles des bailleurs.

73. **Le suivi des dons, relevant de la Direction Générale de la Dette (DGD), est parcellaire.** La DGD ne suit que l'exécution des projets financés exclusivement par des emprunts. Les documents budgétaires ne font pas état de ceux financés par des dons alors que l'enquête réalisée par la mission auprès des principaux partenaires techniques et financiers (tableau 13) montre que le total des dons de 2010 à 2012 est à minima de 27 milliards de FCFA.

Tableau 13 : Dons bailleurs non rapportés au budget

Inventaire des dons des principaux bailleurs			
(en millions de FCFA)	2012	2011	2010
Union Européenne	3,406	3,610	6,502
France(AFD)	998	928	431
Banque Mondiale	1,474	927	857
PNUD	2,754	2,355	1,988
BAD	Absence de réponses		
TOTAL	8,632	7,820	9,778

Source : enquête auprès des bailleurs

PI-8 : Transparence des relations budgétaires intergouvernementales

(Méthode de notation M2)	D +	Justification de la notation
<i>(i) Systèmes transparents et basés sur des règles pour l'affectation horizontale entre les administrations décentralisées des transferts inconditionnels et conditionnels en provenance de l'administration centrale. (affectation prévue dans le budget et affectation réelle).</i>	C	L'affectation horizontale d'une infime partie seulement des transferts provenant de l'administration centrale (représentant 10 à 50%) est déterminée par des mécanismes transparents et basés sur des règles.
<i>(ii) La communication en temps voulu d'informations fiables par l'administration centrale aux administrations décentralisées sur leurs dotations budgétaires pour l'exercice à venir</i>	D	Des estimations fiables sur les transferts sont communiquées après que les budgets des administrations décentralisées ont été finalisés.
<i>(iii) Mesure dans laquelle les informations budgétaires consolidées (concernant au moins les recettes et les dépenses) sont collectées et rapportées au niveau de l'administration générale selon les catégories sectorielles.</i>	D	Des informations budgétaires (au moins ex-post) concordant avec les rapports budgétaires de l'administration centrale sont collectées pour moins de 60% (en valeur) des dépenses des administrations décentralisées.

Objectif

74. **L'indicateur PI 8, relatif aux collectivités locales, analyse le « cycle » des relations budgétaires intergouvernementales.** En amont la composante i) apprécie la ventilation entre collectivités du montant global des crédits de l'Etat qui leur sont destinés ; la composante ii) détermine si les modalités d'information de la collectivité sont susceptibles d'avoir des effets pervers sur son propre cycle budgétaire (préparation du budget local) ; en aval la composante iii) ne porte pas sur le suivi par l'administration centrale de l'utilisation des crédits en exécution, contraire à l'esprit de la décentralisation, mais sur sa capacité à effectuer ex-post un reporting sur la totalité de chacun des budgets locaux dans l'optique de « consolider » les données relatives aux collectivités.

75. **Cet indicateur n'évalue pas l'affectation « verticale » des subventions aux collectivités locales.** Le niveau global des subventions (en d'autres termes l'affectation verticale) relève habituellement de décisions de politique budgétaire relevant du pouvoir discrétionnaire de l'administration centrale ou entrant dans le cadre de processus de négociation prévu par la Constitution ; elle n'est donc pas évaluée par cet indicateur. En revanche, il convient d'établir des critères clairs tels que des formules de répartition des subventions entre les entités des administrations décentralisées (affectation horizontale) pour, d'une part, garantir la transparence des allocations ; et, d'autre part, leur donner la visibilité nécessaire sur les fonds qui seront mis à leur disposition pour l'élaboration de leur propre budget.

76. **Les collectivités locales sont, au Gabon, les départements, les communes urbaines et les communes rurales.**²⁶ Les principes et modalités de la décentralisation figurent dans la loi organique n° 15/96 du 6 juin 1996 relative à la Décentralisation prise en application de l'article 112 b) de la Constitution.

Justification de la notation

- i) *Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées.*

77. **La composition effective des ressources des collectivités diffère de celle prévue par la loi organique n° 15/96.** Elle dispose que ces ressources intègrent notamment une dotation globale de fonctionnement, couvrant le coût des transferts de compétences et, dans le même esprit, une dotation d'équipement. La loi organique dispose que les transferts feront l'objet de textes ultérieurs mais ils sont restés embryonnaires.

78. **Des règles de calcul existent pour 35% du montant total des concours de l'Etat aux collectivités locales.** L'Etat contribue au financement des collectivités locales à 57% par les ristournes—des prélèvements sur recettes—et des dotations. Les ristournes du budget de l'Etat sont des quotes-parts de certains impôts et taxes. Pour 2011, dernière années sur laquelle des chiffres sont disponibles, la structure des recettes peut être connue

²⁶ Aux termes de la rédaction initiale de la LO 15/96.

approximativement (Tableau 14). Parmi ces recettes seule une partie des ristournes (57% des recettes) étaient calculées à partir de règles (pour 61% des ristournes), ce qui revient à dire que seulement 35% (57% x 61%) du montant total des concours de l'Etat aux collectivités locales est fixé par des règles transparentes (i.e. celles de l'IRPP définies par l'ordonnance). Aucun élément n'est disponible sur d'éventuels critères de répartition des subventions et les informations sur ceux de la taxe sur les carburants sont édictées par simple circulaire.

Tableau 14 : recettes des collectivités locales et règles de répartition

Structure des recettes 2011 des collectivités locales			
Recettes 2011	Mds CFA	%	
Total	48.2	100%	
dont			
<i>Ressources propres des collectivités</i>	7.9	16.40%	
<i>Ristournes</i>	27.5	57.00%	
<i>Subventions de l'Etat</i>	11.9	24.60%	
<i>Subventions d'autres collectivités</i>	0.7	1.50%	
Composition des ristournes et textes explicitant leurs modalités de calcul			
Ristournes 2011	Mds CFA	%	texte
Total	27.5	100.00%	
dont			
<i>IRPP</i>	16.8	61.09%	<i>Ordonnance n°005/81/PR</i>
<i>Patentes</i>	3.3	12.00%	
<i>Foncier</i>	3.6	13.09%	
<i>Taxe carburant</i>	2	7.27%	<i>Information écrite de la DGST</i>
<i>Autres</i>	1.8	6.55%	

Source : Reconstitution par la mission à partir d'éléments tirés de l'exécution budgétaires des collectivités locales.

ii) Communication en temps voulu d'informations fiables aux administrations décentralisées sur leurs allocations

79. **Des estimations fiables sur les transferts sont communiquées après que les budgets des administrations décentralisées ont été finalisés.** Aucun texte ne précise de date spécifique de communication aux collectivités locales du montant des financements de l'Etat. En regard la loi organique n° 15/96 (art 163) dispose que l'exercice budgétaire des collectivités débute le 1^{er} janvier. C'est donc après cette date, après la promulgation de la loi de finances et des dotations aux collectivités qu'elles sont en mesure de connaître leurs ressources en provenance de l'Etat.

- ii) Mesure dans laquelle les informations budgétaires consolidées (concernant au moins les recettes et les dépenses) sont collectées et rapportées au niveau de l'administration générale selon les catégories sectorielles.

80. **Des informations budgétaires (au moins ex-post) concordant avec les rapports budgétaires de l'administration centrale ne sont ni collectées ni consolidées.** La

consolidation de l'exécution budgétaire des collectivités locales n'est pas rapprochée de celle de l'Etat, les seules données disponibles concernent leurs ressources et non leurs dépenses. La consolidation réalisée par la DGST est faite à partir des principaux postes des budgets locaux, donc par référence à leur nomenclature qui est différente de celle de l'Etat. Elle n'est pas retraitée ce qui empêche les rapprochements.

81. Des rapports, incomplets, sont disponibles quinze mois après la fin de l'exercice. Les rapports sur l'exécution des subventions, transferts et recettes affectées prévues au budget de l'Etat, sont inclus dans les états financiers annuels. Ils sont disponibles environ quinze mois après la fin de l'exercice (voir PI-24).

PI-9 : Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public

(Méthode de notation M1)	D	Justification de la notation
<i>(i) Étendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques.</i>	D	Les agences publiques autonomes et les entreprises publiques ne font pas l'objet d'un suivi annuel.
<i>(ii) Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées.</i>	D	Le suivi de la situation budgétaire des administrations décentralisées est largement incomplet.

Objectif

82. Cet indicateur mesure les conditions dans lesquelles l'administration centrale exerce la surveillance des autres entités du secteur public national, les contrôles auxquels elle procède et sa gestion des risques budgétaires de portée nationale venant des échelons décentralisés, des agences publiques autonomes et des entreprises publiques.

Justification de la notation

83. La surveillance au sens de cet indicateur porte sur l'activité financière des démembrements de l'Etat et des entités autonomes. L'administration centrale exerce habituellement une surveillance formelle sur les autres entités du secteur public et doit aussi contrôler et gérer les risques de portée nationale découlant des activités de ses échelons décentralisés, des agences publiques autonomes et des entreprises publiques, notamment des banques commerciales d'Etat. Elle doit, pour ce faire, exiger et obtenir de ces structures des états financiers trimestriels et des états de fin d'exercice vérifiés, et aussi suivre leurs performances au regard des objectifs qui leur ont été fixés. Les agences publiques autonomes et les entreprises publiques rendent souvent compte à leur ministère de tutelle, mais, pour avoir une vision globale du risque budgétaire qui en découle et en rendre compte, il faut consolider ces informations. Si l'activité des administrations décentralisées risque d'entraîner des obligations financières pour l'Etat, leur situation doit être examinée au moins une fois par an et les informations budgétaires essentielles consolidées. La première composante de

l'indicateur porte sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques ; la seconde sur les collectivités locales.

- i) *Étendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques.*

Période de référence : exercice 2012 (dernier exercice clos)

84. **Les agences publiques autonomes ne font pas l'objet d'un suivi annuel.** La surveillance des agences nationales autonomes se limite au contrôle de la régularité de la dépense. Jusqu'en 2012, la direction générale du contrôle financier (DGCF) contrôlait a posteriori de l'utilisation des subventions allouées aux bénéficiaires. Les agences nationales autonomes bénéficiant des subventions devaient donc, pour bénéficier du versement des tranches successives obtenir l'attestation de conformité du contrôleur. Il résulte des entretiens de la mission avec la direction générale du contrôle des ressources et des charges publiques (DGCRCP-créée en mars 2013, ex-DGCF), qu'aucun service n'est chargé du pilotage ou du suivi de ces entités. Il n'y a donc aucune analyse de leurs performances financières, ni surveillance des risques budgétaires associés. Il y a cependant des prémices d'une meilleure surveillance de ces agences autonomes (Encadré 5).

Encadré 5 : évolutions en cours sur la surveillance des agences autonomes

Les prémices de la surveillance des agences publique autonomes : la création de la DGCRCP et la mise en place progressive d'un pilotage par contrats d'objectifs. L'une des attributions de cette nouvelle direction est, outre l'activité de contrôle budgétaire, d'examiner « *la performance des ressources et des charges publiques* » via la participation de ses membres à la Commission des subventions de l'Etat dont l'une des missions est de mettre en place un « contrat objectifs/emplois » adapté à chaque demande de subvention (plan d'utilisation et les objectifs attendus). Tous les bénéficiaires de subventions devront donc justifier de l'efficacité de leur usage en rendant compte régulièrement auprès de la commission. Ce nouveau dispositif devrait progressivement atteindre son rythme de croisière d'ici 2014.

Par ailleurs, des unités de contrôle budgétaire ont été installées au sein des principales administrations en autonomie de gestion depuis juin 2012.

Source : décret 173/PR/MBCFPRE de mars 2013 portant création et organisation de la DGDRDP

85. **Il en était de même en 2012 pour les entreprises publiques qui ne faisaient pas l'objet d'un suivi annuel.** Aucune information n'a été fournie à la mission sur un suivi annuel et exhaustif des risques budgétaires relatifs aux entreprises publiques. Les ministères financiers (économie et budget) ne sont pas systématiquement représentés dans leurs conseils d'administration et la direction des participations de l'Etat, aujourd'hui dissoute, n'effectuait aucune surveillance centralisée et exhaustive. Les entreprises publiques relèvent, depuis 2013, de la nouvelle Société du Patrimoine rassemblant toutes les participations de l'Etat gabonais. Il n'y a, à ce stade, aucune information sur d'éventuelles procédures de surveillance de cette structure sur les résultats financiers de son portefeuille et les risques associés.

- ii) *Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées (collectivités locales)*

Période de référence : exercice 2012

86. La situation budgétaire des administrations décentralisées ne fait pas l'objet d'un suivi annuel par l'administration centrale. La vérification des comptes des collectivités locales se limite aux contrôles de régularité des comptables du Trésor. Au niveau central, la DGST ne suit que le solde du compte des correspondants (situation de la caisse du comptable de la collectivité locale). Des inspections de la régularité des comptes des comptables locaux sont réalisées régulièrement par les trésoriers provinciaux. Ces derniers sont contrôlés bi annuellement par l'inspection des services du trésor.

87. Le risque budgétaire encouru par l'Etat est présumé faible. La loi organique ne permet aux collectivités à s'endetter au- delà du tiers de leur budget qu'avec l' autorisation préalable de l'Etat qui les garantit.²⁷ En 2011, la capacité d'endettement des collectivités, hors autorisation préalable, était de 15 Milliards CFA environ soit 0,7% du budget de l'Etat. Il n'en demeure pas moins un risque d'accumulation de dettes anciennes auquel l'Etat devrait faire face en exerçant sa garantie s'il se réalisait.

PI-10 : Accès du public aux principales informations budgétaires

(méthode de notation M1)	B	Justification de la notation
<i>(i) Nombre des critères ci-dessous relatifs à l'accès du public aux informations qui sont remplis (pour qu'il puisse être pris en compte dans l'évaluation, le critère relatif à l'accès à l'information, tel que spécifié, doit être entièrement satisfait).</i>	B	L'administration met à la disposition du public 3 des 6 éléments d'information cités.

Objectif

88. Cet indicateur mesure la transparence de l'information sur les prévisions, le suivi de l'exécution du budget et l'accessibilité aux informations du public et des groupes concernés.

Justification de la notation

89. Période de référence : exercice 2012 (dernier exercice budgétaire clos²⁸)

90. La « transparence » au sens de cet indicateur dépend de l'accessibilité des informations sur les prévisions, la situation et l'exécution du budget du gouvernement.

²⁷ Loi organique 15/96 sur la décentralisation (précitée) article 157.

²⁸ L'exercice budgétaire 2013 ne sera « clos » qu'après le 31 décembre 2013, lorsque la période complémentaire sera achevée et les comptes-rendus d'exécution disponibles.

L'évaluation s'attache donc à commenter et mesurer la qualité de l'information mise à disposition et sur les moyens utilisés pour faciliter l'accès du public aux informations.

91. **Le public—l'ensemble des citoyens et les groupes d'intérêt ou d'utilisateurs concernés—a un accès libre à une palette étendue de médias.** Au Gabon, l'accès aux médias est assez large, la presse traditionnelle étant en vente libre à des prix accessibles, la télévision nationale a une bonne couverture en particulier dans les grandes villes qui concentrent 95% de la population, et la couverture internet, média très utilisé par les particuliers, est relativement bonne.

92. **Cependant, le contenu de l'information budgétaire publiée par les médias traditionnels reste limité.** Hormis la séance d'adoption de la LFI retransmise par la chaîne parlementaire, la couverture par les médias à diffusion nationale de l'information budgétaire reste limitée. L'appréciation des composantes de l'indicateur s'est donc principalement centrée sur les sources Web en mentionnant éventuellement au cas par cas les autres. Pour le PLF le champ est celui précisé dans l'indicateur PI 6 (projet de loi et annexes obligatoires) ; pour la vérification externe c'est celui retenu pour l'indicateur PI 26 (Cour des comptes).

93. **Le public a eu accès à trois des six éléments d'information requis par le PEFA.** Le tableau 15 ci-dessous liste ces éléments.

Tableau 15. Accès du public aux principales informations budgétaires

	Informations requises par le cadre PEFA		Commentaires
1	Le public peut obtenir un jeu complet de documents par des moyens appropriés au moment de leur présentation au Parlement	Oui	Les PLF ont initialement été mis en ligne sur le site internet de la DGB 1/ dans les conditions requises par cette composante. Cette rubrique n'a pas été alimentée pour les PLF 2013 et 2014 mais sa réactivation ne soulève pas de difficulté.
2	Les rapports infra-annuels sur l'exécution du budget sont régulièrement mis à la disposition du public par des moyens appropriés dans un délai d'un mois après leur finalisation	Non	L'exécution du budget est suivie par la DGB mais les rapports infra-annuels d'exécution ne sont pas mis en ligne. Quelques communiqués peuvent évoquer l'exécution du budget mais dans des termes trop généraux pour constituer des rapports infra annuels.
3	Les états financiers de fin d'exercice sont mis à la disposition du public par des moyens appropriés dans un délai d'un mois après leur finalisation	Non	Le public n'a pas directement accès aux états financiers de fin d'exercice. Ils devraient figurer dans l'annexe à la LR établie par la Cour des comptes. Indépendamment des problèmes techniques posés par les états financiers la durée d'élaboration des LR (cf. PI 1) font que le délai d'un mois prévu par le PEFA est dépassé
4	Tous les rapports de vérification externe sur les opérations consolidées de l'Etat sont mis à la disposition du public par des moyens appropriés dans les six mois qui suivent l'achèvement de la vérification	Oui	Les rapports de la Cour sur l'exécution des lois de finances 2/ sont publiés sous forme d'ouvrages à édition limitée moins de six mois après la vérification et leur contenu est assez largement cité dans les médias. 3/
5	L'attribution de tous les marchés d'une valeur supérieure à l'équivalent de 100 000 dollars environ fait l'objet de publication au moins tous les trimestres	Oui	Point vérifié lors des travaux sur l'indicateur PI 19.
6	Les informations relatives aux ressources mises à la disposition des unités chargées de la prestation des services de base sont rendues publiques par des moyens appropriés au moins tous les ans ou fournies sur demande, pour les unités chargées de la prestation de services essentiels ayant une couverture nationale dans au moins deux secteurs	Non	Le PLF mis en ligne détaille dans son « annexe explicative » les dotations des services de base mais aucune présentation synthétique n'est disponible par secteur ni sur l'effectivité de leur mise à disposition. Les agrégats mis en ligne sur le site de la DGB, ne détaillent pas les ressources des unités fournissant les services de base. Aucune obligation n'est d'ailleurs faite à ces unités de rendre publiques les ressources mises à leur disposition ou de les fournir sur demande.

Source : Méthodologie PEFA, Ministère du budget des comptes publics et de la fonction publique, Cour des comptes, sites internet, presse écrite, télévision publique (RTG chaîne 1).

1/ Pour plus de détails, voir site internet www.dgb.ga

2/ Le rapport annuel de la Cour, transmis au Président de la République, ne fait pas l'objet d'une telle publicité, mais il ne peut être considéré stricto sensu comme un rapport de vérification externe du fait qu'il n'est pas examiné par le Parlement.

3/ Sondage fait au 9 décembre 2013, 8 occurrences relatives aux rapports de la Cour sur les médias suivants : Financial Afrik, Gabon review, Gabon libre, Infos Gabon (2), Jeune Afrique, Vie publique.fr., BDP Gabon.

C. Budgétisation basée sur les politiques publiques

Les indicateurs PI 11 à PI 28 évaluent le cycle budgétaire : ils mesurent la performance des principaux systèmes, processus et institutions qui interviennent dans le cycle budgétaire de l'administration centrale sous quatre aspects.

Le premier de ces aspects, une budgétisation basée sur les politiques publiques, est apprécié par les indicateurs PI 11 et PI 12

PI-11 : Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget

(Méthode de notation M2)	A	Justification de la notation
<i>(i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier.</i>	A	Il existe un calendrier budgétaire annuel clairement défini, qui est généralement respecté et laisse assez de temps aux ministères pour établir à temps et de façon adéquate leurs estimations détaillées.
<i>(ii) Clarté/exhaustivité des directives et participation des responsables politiques au processus de préparation des propositions budgétaires (circulaire budgétaire ou autre document).</i>	A	Une circulaire budgétaire exhaustive et claire est émise à l'intention des ministères, départements et agences et intègre les plafonds approuvés par le Conseil des ministres avant la distribution de la circulaire aux ministères.
<i>(iii) Approbation du budget par les autorités législatives ou tout organe assumant une fonction analogue (dans les trois dernières années).</i>	A	Les autorités législatives ont, au cours des trois dernières années, approuvé le budget au début de l'exercice budgétaire

Objectif

94. **Cet indicateur apprécie le degré d'intégration du processus de préparation du projet de loi de finances.** Le processus administratif doit, pour respecter les prérogatives de l'exécutif, être organisé de façon à ce que l'échelon politique, ministres ou Premier ministre, puisse, dès l'origine, orienter les décisions. Les deux premières composantes sont appréciées sur le PLF 2014, la troisième sur les LFI 2012, 2013 et 2014.

Justification de la notation

i) *Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier.*

95. **Au Gabon, la procédure d'élaboration des lois de finances est détaillée dans un texte législatif qui a été enrichi.** Le titre V de la loi n° 4/85 du 27 juin 1985 relative aux lois de finances en précise les acteurs, calendrier et modalités. Le ministre chargé des finances prépare les PLF, sous l'autorité du Premier ministre. La préparation de la LFI se déroule, de janvier à octobre, en trois phases. La première, le cadrage général des perspectives, interne au

ministère des finances, se déroule de janvier à mi-mai. La deuxième phase, l'élaboration progressive et négociée du budget dure de la mi-mai à août. L'article 33 de la loi n° 4/85 précise que l'élaboration du PLFI se fait à partir d'orientations et d'enveloppes mentionnées dans la lettre de cadrage du Premier ministre aux membres du gouvernement. Ce projet est ensuite discuté dans des conférences budgétaires présidées par le ministre chargé des finances en présence des ministres dépeniers. A ce cadre de base ont été ajoutées certaines dispositions de la LOLFEB (LO n°31/2010) dont l'article 41 récapitule désormais la procédure d'élaboration des lois de finances. Ces dispositions législatives sont chaque année déclinées dans le décret 29 du Premier Ministre accompagné d'un calendrier.

96. **Le calendrier de préparation du PLF 2014, bien défini, a été respecté.** Le cadre PEFA l'estime par les chronologies respectives de la fixation des grandes masses par le Conseil des ministres, et de la distribution de la circulaire. La composante i) apprécie la qualité de la « circulaire ». Le critère de notation pour la ii) porte sur le début du processus budgétaire ce qui évite d'avoir à détailler les différents « arbitrages » successifs³⁰. Cette chronologie est satisfaisante au Gabon. Le cadrage initial relève des ministères chargés de l'économie et du budget aidés, depuis le PLF 2012, par le comité macroéconomique et budgétaire.³¹ Il est ensuite soumis à l'approbation du Premier ministre, au plus tard à la mi-mars.

97. **Cette performance est d'autant plus notable que la préparation du budget de moyens 2014 a été réalisée en même temps que les services préparaient un budget de programme expérimental.** Pour accoutumer les services au nouveau cadre, celui de la LOLFEB modifiée par l'ordonnance 007/PR/2011 applicable à partir du PLF 2015, elle s'est effectuée avec trois nouveaux types d'échanges. Les conférences d'économies structurelles, de performance et de répartition des crédits se sont de facto ajoutées aux étapes traditionnelles du cadre encore en vigueur juridiquement, celui de la loi n° 4/85 non modifié par la LOLFEB.

98. **Le calendrier 2013 laissait aux ministères au moins six semaines pour établir leurs estimations** (Tableau 16). Le processus plus compliqué en 2013 que celui des années précédentes, n'en remplit pas moins les meilleures pratiques. Il précisait en détail les étapes, administratives et politiques, de préparation du PLF 2014 et leurs échéances. Les lettres de cadrage ont été adressées aux ministères et institutions avant la fin mars. Elle leur laissait environ 8 semaines pour préparer ce projet qui devait être transmis à la DGB au plus tard le 30 mai.

ii) *Directives concernant la préparation des propositions budgétaires*

²⁹ Pour le PLF 2014 sous le timbre (PR/MEEDD/MBCPFP)

³⁰ L'arbitrage du premier ministre de début juillet se traduit par les lettres plafond

³¹ Cf. indicateur PI 12.

99. **Une circulaire budgétaire exhaustive et claire a été émise à l'intention des ministères.** L'ensemble constitué par le décret du Premier ministre, le calendrier (Tableau 16) et les lettres de cadrage, correspond à la « circulaire » au sens du cadre PEFA. Les dates butoir du décret, déclinées dans le calendrier constituent le « calendrier budgétaire annuel clairement défini » dans le temps.

100. **La circulaire intègre bien les plafonds approuvés par le Conseil des ministres avant sa distribution aux ministères.** Les lettres de cadrage précisant aux ministères et institutions les modalités de préparation de leurs budgets ne leur sont en effet envoyées qu'après l'approbation par le Premier ministre du cadrage initial du PLF.

Tableau 16 : Calendrier de préparation des projets de loi de finances (Année 2013)

Activités	Tâches	Date
Cadrage Macroéconomique et Budgétaire	Préparation du cadrage macroéconomique et budgétaire prévisionnel.	le 08 mars au plus tard
	Transmission du cadrage macroéconomique et budgétaire au Premier Ministre	le 15 mars au plus tard
	Révision du cadrage macroéconomique et budgétaire	le 15 août au plus tard
Préparation du budget	<u>Elaboration du projet de loi de règlement 2012</u>	au plus tard le 31 mars
	Lettre de cadrage adressée aux sectoriels précisant les conditions dans lesquelles doivent être préparées leurs projets de budget pour l'année budgétaire à venir	Avant le 31 mars
	Exposé au gouvernement sur les conditions d'exécution de la loi de finances en cours et présentation du projet de loi de finances portant sur les prévisions des recettes et des dépenses pour l'année 2014.	au plus tard le 30 mai
	Transmission des projets de budget des institutions et ministères ainsi que des propositions de dispositions fiscales, douanières et diverses à insérer dans le projet de loi de finances au Ministère chargé du Budget	au plus tard le 30 mai
	Pré-arbitrage du Premier Ministre indiquant le volume des masses budgétaires en recettes et en dépenses et la répartition de ces dernières par institutions et ministères, en fonction des programmes et plans sectoriels et globaux intégrant les objectifs prioritaires du gouvernement	15 juin au plus tard
	Débat d'orientation budgétaire (DOB)	avant le 30 juin
	Elaboration de l'esquisse du budget de l'année 2014	au plus tard le 31 juillet
	Révision éventuelle de l'esquisse du projet loi de finances de l'année 2014.	au plus tard le 31 août
Conférences budgétaires et visa du Conseil d'Etat	Conférences sur les économies structurelles et de performance	au plus tard le 15 avril
	Communication des lettres-plafonds aux sectoriels	Au plus tard le 10 juillet
	Conférences de répartition des crédits	au plus le 15 août
	Visa Conseil d'Etat	le 15 septembre au plus tard
	Transmission des plans de passation des marchés, des plans d'engagements et de déblocage	le 15 septembre au plus tard
	Finalisation des projets de lois de finances et des documents l'accompagnant	le 30 septembre au plus tard.
Arbitrages, adoption, impression et dépôt	Pré-arbitrages sur le niveau des ressources et sur les dépenses	au plus tard le 10 juin
	Arbitrages du Premier Ministre	le 10 septembre au plus tard
	Arbitrages définitifs du Président de la République et adoption du projet de loi de finances par le gouvernement	le 25 septembre au plus tard.
	Dépôts des documents budgétaires pour impression	le 02 octobre au plus tard
	Dépôt des projets de lois de finances et saisine du Parlement	le 15 octobre au plus tard

Source : décret du Premier ministre portant calendrier budgétaire

ii) Approbation du budget par les autorités législatives dans les délais prévus

101. **Les autorités législatives ont, au cours des trois dernières années, approuvé le budget au tout début de l'exercice budgétaire** (voir également PI 27). Le budget a été voté respectivement les 12 janvier 2011, 02 janvier 2012, et 08 janvier 2013, conformément aux échéances constitutionnelles (cf. Constitution—article 48—fin de la session parlementaire) ce qui a permis de lancer la gestion budgétaire dans les temps.

PI-12 : Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques

(Méthode de notation M2)	C	Justification de la notation
<i>(i) Préparation des prévisions budgétaires pluriannuelles et allocations fonctionnelles des fonds publics.</i>	C	Des prévisions budgétaires globales glissantes (basées sur une ventilation selon les principales catégories de la classification économique) sont établies pour des cycles renouvelables d'au moins deux ans.
<i>(ii) Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette.</i>	A	Une analyse de soutenabilité de la dette extérieure et intérieure est effectuée chaque année
<i>(iii) Existence de stratégies sectorielles, assorties d'états pluriannuels des coûts des dépenses de fonctionnement et d'investissement</i>	D	Des stratégies sectorielles ont peut-être été préparées pour certains secteurs, mais aucune d'elles n'établit un état suffisamment précis des coûts liés aux investissements et aux dépenses de fonctionnement.
<i>(iv) Liens entre les budgets d'investissement et les prévisions de dépenses à moyen terme.</i>	D	La budgétisation des dépenses d'investissement et de fonctionnement sont des processus distincts et ne donnent pas lieu à l'échange des estimations relatives aux charges récurrentes.

Objectif

102. **Cet indicateur mesure la cohérence des politiques de dépense à moyen terme et des ressources disponibles.** Ces dernières doivent pouvoir financer les déficits sans dépasser le seuil d'endettement tolérable. Enfin les politiques de dépense doivent s'appuyer sur des prévisions sectorielles à moyen terme prenant en compte, notamment pour l'investissement, l'intégralité des coûts correspondants.

103. **Cet indicateur couvre, dans une perspective pluriannuelle, la préparation du volet dépenses des LFI et ses conséquences sur l'évolution de la dette.** Les aspects techniques relatifs à la dette relèvent de l'indicateur PI-17.

Justification de la notation

i) *Prévisions budgétaires et allocations fonctionnelles pluriannuelles*
Période de couverture : 2011–12

104. **Des prévisions budgétaires globales glissantes sont établies pour des cycles renouvelables d'au moins deux ans.** Un « rapport de programmation macroéconomique et

budgétaire » a été mis en place pour le PLF 2012. Les dispositions de la loi organique n°31/2010 du 21 octobre 2010, relative aux lois de finances et à l'exécution du budget (LOLFEB) relatives à ce rapport sont donc entrées en application. Le rapport de programmation macroéconomique et budgétaire (CBMT) vise notamment à mieux informer les acteurs intervenant dans la préparation du budget par des données récentes et des perspectives à moyen terme. Il a été réalisé par le Comité interministériel de cadrage macroéconomique et budgétaire³² avec l'appui d'un cabinet de consultants.

105. Ce rapport présente les dépenses par classification économique avec cependant des faiblesses importantes. Les données chiffrées couvrant le champ des dépenses de la LFI sont présentées dans les annexes du CBMT par grandes catégories de dépenses mais elles sont insuffisamment présentées et renseignées. Les données de l'exercice N ne peuvent valablement être rapprochées de celles de N-1 qui sont celles fixées en N-2 et non une estimation de l'exécution N-1. Ces annexes ne mettent donc pas en évidence les écarts et leurs éléments chiffrés ne permettent pas aux utilisateurs de les reconstituer et, à fortiori, d'en analyser les causes. Techniquement le CBMT n'est donc qu'une « prévision » très perfectible, et il ne fait aucun lien entre les estimations pluriannuelles et la fixation de la dotation annuelle.

ii) *Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette*
Période de couverture : 2010–13 (voir ci-dessus)

106. Les stratégies annuelles d'endettement sur trois ans comportent des éléments relatifs à la soutenabilité. Elaborées par la direction de la dette publique avec l'application « MTDS » (cf. PI 17) elles ont figuré en annexe des trois PLF³³ durant la période considérée. Au demeurant les conclusions de ces stratégies d'endettement ne concordent pas nécessairement avec les analyses du FMI³⁴.

iii) *Existence de stratégies sectorielles, assorties d'états pluriannuels des coûts*
Période de couverture : 2011–12

107. Le volet sectoriel associé au CBMT ne constitue pas une stratégie. Les objectifs du CBMT ne sont que très partiellement chiffrés ce qui ne permet pas d'en connaître les coûts. Le cadre est constitué de neuf axes pouvant, au sens large, être considérés comme sectoriels. Leurs objectifs figurent dans le rapport, les éléments chiffrés couvrant le champ de la LFI sont dans des annexes. La détermination de la dotation budgétaire des axes suppose de retraiter les annexes et, pour certains, n'est pas cohérente avec l'objectif affiché.

³² Ce comité a été institué par l'arrêté n°01911/PM du 26 juillet 2011 du Premier Ministre. Le rapport utilisé est le dernier disponible et porte sur la LF 2013 et les budgets programmes 2014-2015.

³³ La pertinence et les risques de ces stratégies sont analysés dans le rapport « article IV » du FMI.

³⁴ Annexe du rapport du FMI au titre de l'article IV portant sur 2012.

Encadré 6 : Complexités et cohérence du CBMT

L'exemple de l'axe stratégique 9 (projets transversaux) :

Le CBMT indique une part de 4,9% dans le budget 2013 pour un axe qui, en substance, comporte « globalement les projets majoritairement suivis par l'ANGT » et couvre aussi les « actions diversifiées de plusieurs domaines d'intervention ».

En regard les annexes sont peu lisibles. Celle sur la « projection des enveloppes budgétaires 2013-2015 par axe stratégique en parts relatives » ne retrace en fait que les dépenses courantes et d'investissement.

Pour connaître l'enveloppe budgétaire globale 2013 des projets transversaux et sa ventilation il faut utiliser l'annexe 3 (« projection des enveloppes budgétaires 2013-15, en Mds FCFA »). Elle montre que la mission 99 (projets transversaux) est composée de deux programmes, le 99.001 « projets transversaux physiques » avec 187 Mds CFA et le programme 99.002 « projets transversaux financiers » avec 144 Mds CFA. Ceci permet de mettre en regard l'objectif de l'axe stratégique et ses dotations prévisionnelles pour s'assurer de leur cohérence.

Or cette cohérence n'est pas assurée pour les projets transversaux dont l'objectif n'évoque pas l'important volet financier.

Enfin l'écart entre le montant prévu au titre de 2013 du CBMT (331 Mds CFA) et celui de l'agrégat correspondant dans l'annexe explicative du PLF 2013 (362 Mds CFA) est de plus de 10%.

Source : cadre budgétaire à moyen terme pour 2013, commentaires des évaluateurs

iv) *Relation entre les budgets d'investissement et les estimations de dépenses à moyen terme*

Période de couverture : 2012 (dernier exercice clos)

108. La budgétisation des dépenses d'investissement et de fonctionnement suit des processus distincts qui ne permettent pas l'échange des estimations relatives aux charges récurrentes. Les décisions d'investissement sont conduites projet par projet puis intégrées dans les budgets des ministères sans que soit opéré une étude de l'impact de ces projets sur le fonctionnement des services. La corrélation de la budgétisation des dépenses d'investissement et de leurs charges récurrentes est donc peu évidente pour l'année budgétaire. Elle l'est encore moins pour le moyen terme car les estimations budgétaires pluriannuelles ne sont ni satisfaisantes ni suffisamment détaillées (composante (i) ci-dessus).

D. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

Les indicateurs PI 13 à PI 21 couvrent un second volet du cycle budgétaire. Ils apprécient si le budget est exécuté d'une manière ordonnée et prévisible, et s'il existe des mécanismes assurant le contrôle et le suivi de l'utilisation des fonds publics.

PI-13 : Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables

(méthode de notation M2)	B	Justification de la notation
<i>(i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières.</i>	B	La législation et les procédures relatives à la plupart, mais pas nécessairement à toutes les principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane, sont exhaustives et claires et donnent des pouvoirs discrétionnaires relativement limités aux administrations concernées.
<i>(ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes.</i>	B	Les contribuables ont un accès facile à des informations exhaustives, conviviales et à jour sur les obligations fiscales et douanières et les procédures administratives concernant certaines des principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane, tandis que les informations sur les autres catégories sont limitées.
<i>(iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière.</i>	C	Un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscales et douanières a été établi, mais a besoin d'être remanié de manière profonde pour en garantir l'équité, la transparence et l'efficacité.

Objectif

109. Cet indicateur mesure le degré de transparence de l'assujettissement des contribuables, notamment la clarté et l'exhaustivité des textes législatifs, le degré de formalisation des procédures administratives, l'accès à l'information du contribuable et sa possibilité de contester les décisions administratives auprès de structures indépendantes.

Justification de la notation

- i) *Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières.*
Période de référence : Situation au 31 décembre 2013

110. **Le dispositif législatif et réglementaire ainsi que les procédures relatives aux principales catégories d'impôts, taxes et droits, sont exhaustifs et clairs.** La fiscalité gabonaise est régie par le Code Général des Impôts, le Code des Douanes, la Charte des Investissements et la loi relative aux Zones Economiques à Régime Privilégié. Le CGI est disponible et régulièrement mis à jour ; sa dernière édition prend compte l'intégralité des

dispositions³⁵ applicables au 1er Janvier 2013.

111. L'exhaustivité et la clarté des dispositifs fiscal et douanier ne sont toutefois pas assurées pour certaines sous catégories d'impôts ou de droits. Il y a de nombreuses mesures incitatives dérogatoires, des régimes sectoriels et des mesures spécifiques venant de conventions signées avec le gouvernement. L'ensemble de ces dispositions dérogatoires réglementaires ou contractuelles n'est pas codifié dans un document unique, ce qui nuit à la clarté et l'exhaustivité des dispositifs fiscaux et douaniers.

112. Les dispositions fiscales et douanières donnent à l'administration des pouvoirs discrétionnaires relativement délimités. Elle a notamment, en application des articles P-1099 et P-1104 du CGI, un pouvoir de remise motivée d'impôts directs et d'amendes, la capacité de transiger ou de remise totale ou partielle de pénalités. Le pouvoir de transaction en matière douanière est régi par l'article 327 du CGD est donc pour l'essentiel bien délimité par la législation. C'est beaucoup moins le cas pour les dispositions dérogatoires.

ii) *Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes.*

Période de référence : Situation en décembre 2013

113. Les contribuables ont accès aux informations sur les principales obligations fiscales et douanières ainsi que sur les procédures y afférentes.

- Pour les impôts, les contribuables disposent de brochures/prospectus, notamment la charte du contribuable (mars 2010), celle du contribuable vérifié (avril 2010), une brochure sur l'IRPP, des dépliants sur la TVA, la procédure d'immatriculation. La DGI a également une revue d'information et mène des actions d'information et de sensibilisation notamment depuis 2010 par des « journées portes ouvertes de la DGI ». Au début du 2^{ème} semestre 2013 elle a mis à la disposition du public un numéro vert pour payer ou s'informer sur les impôts. La DGI a mis également en ligne sur son site internet www.dgi.ga, les formulaires et les publications fiscales.
- Pour les douanes : les opérations d'importation et d'exportation sont effectuées par l'intermédiaire de commissionnaires en douane ayant accès à toute la réglementation douanières et à ses modifications. Ces commissionnaires ont accès au système informatique des Douanes pour y introduire leurs déclarations. La plupart y sont connectés, les autres utilisent le terminal banalisé SYDONIA++ à leur disposition dans les bureaux de douane pour saisir les éléments de la déclaration. Elle est validée par un agent des douanes habilité.

³⁵ La principale innovation du nouveau Code a été l'instauration d'un livre des procédures fiscales qui régissent les obligations déclaratives, le contrôle, les enquêtes et le droit de communication ainsi que le recouvrement et le contentieux de l'impôt.

114. **L'information reste par contre limitée sur des impôts ou taxes plus spécifiques.** La mission n'a pu trouver d'information en accès libre sur les autres obligations fiscales ou redevances (taxes aéroportuaires et portuaires, sur les transactions financières électroniques, redevances pour service public etc.).

iii) *Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière.*

Période de référence : Situation en décembre 2013

115. **Le « mécanisme de recours » au sens de cet indicateur doit garantir au contribuable un traitement équitable de sa requête.** L'évaluation doit donc prendre en compte, au-delà de l'existence d'un système de recours, son indépendance organisationnelle, le mode de nominations de ses membres, ses ressources financières, sa capacité à faire appliquer ses décisions. Il faut également apprécier sa facilité d'accès (nombre et importance des affaires traitées), son efficacité (temps de traitement des dossiers), et son équité (équilibre des verdicts).

116. **Le mécanisme de recours institué ne déroge pas au droit commun.** Il n'existe donc pas au Gabon d'instance indépendante spécifique traitant les recours des contribuables. Ils peuvent faire un recours administratif de droit commun auprès de la DGI ou de la DGD ou soumettre le litige aux tribunaux administratifs, qui sont compétents.

117. **Le mécanisme doit être profondément remanié pour en garantir l'équité la transparence et l'efficacité.** Les recours juridictionnels au titre du contentieux fiscal sont peu nombreux et très contraignants en termes de procédures et de délais. Les recours administratifs sont extrêmement peu nombreux au vu de la population fiscale (2 recours en 2013). Cet état de fait vient de l'absence de procédure pré-juridictionnelle, médiation ou conciliation, qui amène les contribuables à se résigner ou à tenter d'infléchir les décisions par des moyens non transparents et/ou illicites.³⁶

³⁶ Le sentiment de corruption est en légère augmentation depuis 2009 (3,5 sur une échelle de 10 alors que la moyenne des pays d'Afrique se situe à 3,3).

PI-14 : Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane

<i>(méthode de notation M2)</i>	C	Justification de la notation
<i>(i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables</i>	C	Les contribuables sont immatriculés dans des bases de données pour des impôts ou taxes individuels, qui peuvent ne pas être systématiquement et logiquement liés. Les liens avec les autres fonctions d'immatriculation et d'octroi de licences sont faibles, mais compensés par des contrôles occasionnels des contribuables potentiels.
<i>(ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration.</i>	C	Les pénalités pour les cas de contraventions existent de manière générale, mais il faudra apporter des modifications substantielles à leur structure, niveaux et administration afin de leur permettre d'avoir une incidence réelle sur le respect des obligations fiscales.
<i>(iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal et d'enquête sur les fraudes</i>	C	Il existe un programme continu de contrôles fiscaux et d'enquêtes sur les fraudes, mais les programmes de vérification ne reposent pas sur des critères clairs d'évaluation de risques.

Objectif

118. Cet indicateur mesure l'efficacité du système d'immatriculation des contribuables et l'utilisation par l'administration d'une approche des contrôles par les risques

Justification de la notation

- i) *Contrôle du système d'immatriculation des contribuables*
Période de référence : Situation au 31 décembre 2013

119. **L'immatriculation des contribuables, au sens de cet indicateur, suppose un code d'identification unique dans une base de données, suivie et contrôlée.** La base de données, si elle est régulièrement mise à jour, est importante pour le contrôle. Elle est plus efficace en étant corrélée aux systèmes recensant des éléments du chiffre d'affaire ou des actifs imposables comme la délivrance de licences commerciales, l'ouverture de comptes bancaires ou de retraite. Les administrations fiscales doivent en outre vérifier les obligations d'immatriculation par la localisation physique préalable, des contrôles des contribuables potentiels, par exemple par une inspection sélective et physique des locaux commerciaux et des résidences.

120. **La base de données mise en place a un code d'identification unique utilisé par l'administration des impôts et celle des douanes.** Toutes les personnes physiques et morales assujetties doivent, en application de l'article P-817 du CGI, s'immatriculer sur ce fichier unique, auprès de la DGI, ce qui permet le croisement des données douanes et impôts.

121. Cette identification fiscale et douanière n'est pas reliée à d'autres systèmes d'immatriculation³⁷ mais il y a des contrôles occasionnels. Les opérations ponctuelles de recensement montrent l'importance des assujettis à l'impôt non immatriculés. Pour la seule ville de Libreville, un recensement de septembre 2012, a décelé plus de 10.000 opérateurs, d'importance variable, exerçant une activité professionnelle sans avoir d'identifiant fiscal.

ii) *Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration.*

Période de référence : Situation en décembre 2013

122. L'efficacité des pénalités est mesurée au sens de cet indicateur selon leurs montant et fréquence. Des pénalités variant en fonction de la gravité du délit encouragent en principe les contribuables à s'acquitter de leurs obligations d'immatriculation et de déclaration. L'efficacité des pénalités suppose un niveau suffisamment élevé pour avoir cet effet et elles doivent être appliquées de manière systématique et équitable.

123. La pénalité est peu dissuasive et n'est pas appliquée systématiquement. Le montant de l'amende de 250 000 CFA pour défaut d'immatriculation ou déclaration manifestement erronée n'est pas proportionnée aux fraudes flagrantes et n'incite donc pas les contribuables à s'acquitter de leurs obligations déclaratives d'autant qu'elle n'est pas systématiquement appliquée. Ainsi le recensement de septembre 2012 s'est limité à une sensibilisation sans application systématique de la pénalité à tous les contrevenants.

124. Il faut donc des modifications substantielles pour obtenir le respect des obligations fiscales. L'efficacité du dispositif de sanction est très faible. Malgré les mesures prises en 2012, le nombre des nouvelles immatriculations n'ont pas significativement évolué d'une année sur l'autre.

iii) *Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal et d'enquête sur les fraudes.*

Période de référence : Situation en décembre 2013

125. Cette composante évalue l'adaptation de la planification des contrôles aux risques de fraude. L'efficacité de cette planification suppose une sélection des contrôles en fonction des risques. Elle suppose donc que l'administration soit capable de les déceler puis d'enquêter pour pouvoir engager avec succès des poursuites sur les évasions et fraudes fiscales.

126. Il existe un programme continu de contrôles fiscaux et d'enquêtes sur les fraudes.

- Les douanes effectuent plusieurs types de contrôles spécialisés par structures:

³⁷ Tel celui de l'affiliation à la sécurité sociale ou de détention de comptes bancaires dans le cadre d'activités professionnelles.

- i) les contrôles immédiats des bureaux centraux des douanes interviennent pendant ou immédiatement après le dédouanement ;
- ii) ceux des directions régionales, bien programmés, portent sur les déclarations déposées dans les bureaux de dédouanement ;
- iii) le contrôle à posteriori de la direction de la répression des fraudes douanières et du contentieux (DRFDC) s'effectue sur place et sur pièces ;
- iv) enfin la direction compétente vérifie la régularité de la détention des marchandises, les saisit en cas de fraude et fait des procès-verbaux en cas de flagrants délits.

127. **La DGI réalise également différents contrôles mais n'a pu en décrire ni la planification ni la mission.** Les programmes de vérification ne reposent donc pas sur une évaluation claire de risques. Il n'y a pas de méthode d'évaluation des risques ou de cartographie. Pour sélectionner les dossiers à vérifier elle utilise les critères suivants :

- infractions répétées pour le dépôt des déclarations et de paiement des droits ;
- éléments recueillis par les services gestionnaires par les contrôles sur pièces ;
- résultats des recoupements effectués par les services d'enquêtes ;
- exploitation des données caractéristiques des secteurs d'activités ;
- enfin, dossiers de remboursements de TVA significatifs.

PI-15 : Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières

(Méthode de notation M1)	C +	Justification de la notation
<i>(i) Le taux de recouvrement des arriérés d'impôt/taxes bruts, calculé en pourcentage des arriérés d'impôt au commencement de l'exercice budgétaire, qui ont été recouverts au cours de l'exercice donné (moyenne des deux derniers exercices budgétaires).</i>	C	Le taux moyen de recouvrement des créances au titre des deux plus récents exercices était de 60–75% et le montant total des arriérés d'impôt est significatif.
<i>(ii) Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôt, taxes et droits de douane recouverts par les administrations fiscale et douanière.</i>	A	Toutes les recettes fiscales sont versées directement dans les comptes gérés par le Trésor.
<i>(iii) Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor.</i>	B	Le rapprochement complet des évaluations de l'impôt, des recouvrements, des arriérés et des transferts au Trésor se fait au moins tous les trimestres dans les six semaines suivant la fin de la période.

Objectif

128. Cet indicateur mesure la capacités de l'administration à assurer le recouvrement notamment par le niveau des arriérés d'impôts et taxes.

Justification de la notation

129. **Cet indicateur évalue le montant des impôts et taxes dus et non encore acquittés.** Ces arriérés ou restes à recouvrer (RAR), qui représentent la dette cumulée des contribuables, sont constitués des montants en cours de recouvrement, en attente de paiement, en contentieux ou en cours de transfert sur le compte du trésor.

130. **Au Gabon, les comptables des régies de recettes sont chargées du recouvrement.** Le code général des impôts³⁸ confie le recouvrement des impôts, droits et taxes au receveur des impôts et à un comptable public patent³⁹ pour le volet douanier. Ils en rendent compte et suivent les recouvrements et les arriérés de l'émission au règlement.

i) *Le taux de recouvrement des arriérés d'impôts*

Période de référence : exercices 2011 et 2012 (les deux derniers exercices clos)

131. **Seuls les impôts sur émission peuvent générer des arriérés.** Certains impôts ou taxes, par exemple des droits de douane, donnent lieu à des versements spontanés, l'émission de la créance de l'Etat est donc réalisée lors du recouvrement. Il n'y a de ce fait, par principe, pas d'arriéré sauf si le paiement du contribuable n'est pas liquide (pour insolvabilité ou non exigibilité). L'analyse de la mission a donc porté sur les restes à recouvrer sur les impôts donnant lieu à émission de rôle.

132. **Le taux moyen de recouvrement de l'exercice le plus récent est de 73% mais le montant total des arriérés est très significatif** (Tableau 17). La DGI a fait en 2012 un effort très significatif pour l'émission, avec un montant qui a plus que doublé, et le recouvrement, multiplié par cinq depuis 2011. Les RAR ont cependant augmenté de presque 40 pour cent de 2011 à 2012 en raison : (i) de restes à recouvrer anciens souvent hérités de la gestion 2010) ; (ii) d'un faible taux de recouvrement en 2011, qui s'est ensuite considérablement amélioré ; enfin (iii) de la difficulté persistante à recouvrer des impôts donnant lieu à un contentieux à la suite d'un contrôle fiscal.

En raison de l'extrême disparité entre les exercices 2011 et 2012, la mission a choisi, pour des raisons méthodologiques (Encadré 7), de n'utiliser que 2012 pour noter l'indicateur.

³⁸ Code général des impôts, article P-910.

³⁹ Au sens de la loi 5/85 portant règlement général de la comptabilité publique, article 11.

Tableau 17 : Situation des restes à recouvrer (RAR)

Situation des recouvrements d'impôts par voie d'émission			
<i>(en CFA sauf mention contraire)</i>		2011	2012
Stock RAR année précédente	(a)	96,477,441,153	161,067,217,854
Emissions de l'année en cours	(b)	98,763,387,954	242,722,242,609
Recouvrement de l'année en cours	(c)	34,173,611,253	177,373,290,612
Total des RAR	(d) = (a + b - c)	161,067,217,854	226,416,169,851
Taux de recouvrement :			
- sur les émissions de l'année	(c/b)	34.60%	73.08%
- sur le total des restes à payer	(c/d)	21.22%	78.34%
RAR rapportés aux recouvrements	(d/c)	471.32%	127.65%

Source : Direction Générale des Impôts

Encadré 7 : Remarques sur l'évaluation de la composante i) de l'indicateur 15

En retenant les deux derniers exercices les évaluateurs auraient dû choisir entre deux formulations également inexactes :

- La note D est en principe justifiée lorsque : « Le taux de recouvrement des créances au titre de la toute dernière année était inférieur à 60% et le montant total des arriérés d'impôt est important (plus de 2% des recouvrements annuels). Ce n'est pas le cas puisque le taux de recouvrement en 2012 était de 73% sur les émissions de l'année et de 78% sur le stock des restes à recouvrer.
- La note C est en principe justifiée lorsque : « Le taux moyen de recouvrement des créances au titre des deux plus récents exercices était de 60–75% et le montant total des arriérés d'impôt est significatif. » Or tel n'est pas non plus le cas puisque les recouvrements de 2011 étaient de 34 et 20%

Le choix fait d'isoler le dernier exercice et d'accorder ainsi à cette composante la note C est justifié par la tendance au redressement constatée entre les deux exercices.

Source PEFA : « Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques, janvier 2011 »

i) *Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôt, taxes et droits de douane recouverts par les administrations fiscale et douanière.*

Période de référence : situation au 31 décembre 2013

133. **Les recettes fiscales et douanières sont versées sur le compte du Trésor le jour même ou au plus tard le lendemain.** Les receveurs des régies financières versent sur le compte du Trésor à la banque centrale les recettes encaissées en numéraire et par chèques. Les paiements par virements à l'ordre du TPG alimentent directement le compte du Trésor. Les chèques sont compensés par le système de télé compensation en Afrique centrale (SYSTAC) et le système de gros montant automatisé (SYGMA). Le Trésor participe au système de compensation automatisé et tous les centres des impôts (y compris en province) ont SYSTAC. Les chèques envoyés pour la compensation avant 10h05 sont crédités en j, pour les autres la date de valeur est j+1. .

- ii) *Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor.*
Période de référence : situation au 31 décembre 2013

134. **Le rapprochement des évaluations de l'impôt, des recouvrements, des arriérés et des transferts au Trésor est fait régulièrement.** Des situations mensuelles⁴⁰ sont établies pour les émissions d'impôts, droits et taxes, et le recouvrement. Les transferts de recettes au le compte du Trésor sont quotidiens (composante (ii) ci-dessus) et la concordance des versements et des données bancaires est vérifiée.

135. **Ce n'est pas le cas pour les arriérés d'impôt sans suivi régulier ni mobilisation efficace.** Aucune preuve d'un suivi systématique des arriérés, d'objectifs de recouvrement et ou de mobilisation des agents qui en sont chargés n'a été apportée à la mission.

PI-16 : Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses

(Méthode de notation M1)	C +	Justification de la notation
(i) <i>Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie.</i>	B	Des prévisions de flux de trésorerie sont préparées pour l'exercice budgétaire et sont actualisées au moins tous les trimestres, sur la base des entrées et sorties effectives de fonds.
(ii) <i>Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux ministères sur les plafonds d'engagement de dépenses.</i>	C	Les ministères disposent d'informations fiables un ou deux mois à l'avance.
(iii) <i>Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires, dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur à la direction des ministères.</i>	C	Des ajustements budgétaires significatifs sont fréquents.

Objectif

136. L'indicateur évalue l'information reçue par les ministères sur la disponibilité effective des crédits, et la façon dont l'Etat gère sa trésorerie, en particulier les prévisions.

Justification de la notation

137. **Cette composante analyse les flux de trésorerie de l'Etat au Gabon, mais pas ceux de ses démembrements.** Pour éviter des emprunts inutiles, les soldes de trésorerie de tous les comptes bancaires de l'Etat doivent être identifiés et consolidés. Le Gabon a constitué un compte unique du Trésor (CUT) pour les opérations de l'Etat ; mais laisse aux agences, établissements publics et organismes personnalisés, toute autonomie dans la gestion de leur trésorerie. La prévisibilité des flux de trésorerie ne porte donc ici que sur le CUT.

⁴⁰ Compilées dans la situation des recettes et des dépenses établie mensuellement par le Trésor.

- i) *Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie.*
Période de référence : Année 2012 (dernier exercice fiscal clos)

138. **Des prévisions de flux de trésorerie de l'exercice budgétaire sont préparées et régulièrement actualisées.** Pour les recettes, la direction générale du Trésor établit des prévisions infra annuelles à grande masse pour l'année à venir sur le compte unique du Trésor sur la base des effets saisonniers et des flux des exercices précédents. Pour les dépenses, des plans d'engagement ont été conçus en 2011,⁴¹ et une programmation à partir des plans annuels d'engagement et de passation des marchés, des ministères⁴² a été mise en place en 2012. Ces plans d'engagement et de trésorerie sont revus trimestriellement.

- ii) *Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux ministères, directions et autres entités administratives sur les plafonds d'engagement de dépenses.*
Année 2012 (dernier exercice fiscal clos)

139. **Les ministères disposent d'informations fiables et régulières sur leurs plafonds de dépenses.** Le montant de leurs crédits est actualisé quotidiennement dans l'application budgétaire, la DGB fixe en outre aux ministères des plafonds d'engagement. Les plans d'engagements faits par les DCAF sont consolidés par la direction du budget dans une programmation des engagements révisée au minimum tous les deux mois. Les engagements en cours de gestion doivent la respecter ainsi que les plafonds.

- iii) *Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires, dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur à la direction des ministères et autres entités administratives.*
Année 2012 (dernier exercice fiscal clos)

140. **Des ajustements budgétaires significatifs sont fréquents en cours d'exercice, mais assez transparents.** Des ajustements de crédits, ou des redéploiements, sont effectués par voie réglementaire puis ratifiés dans les lois de finances rectificatives conformément aux règles. En 2012, le nombre et le montant de ces mouvements ont été importants (Tableau 18). La loi de finances rectificative de fin d'année les a ratifiés en augmentant le plafond des dépenses de 12,49%.

⁴¹ Rapport AFRITAC Centre, E. Brintet, juillet 2011.

⁴² La pratique des plans de passation, plan d'engagement, initiée en 2011 et en principe généralisée en 2012, nécessitait un renforcement des capacités des gestionnaires. Ce qui a été réalisé en 2013 avec l'assistance technique apportée par la Banque Mondiale à onze ministères sectoriels.

Tableau 18 : Ampleur des ajustements budgétaires en cours d'année

Fréquence et montant des mouvements réglementaires de crédits (année 2012)		
Crédits inscrits en loi de finances initiale	2,453,099,959,803	
	Virements	Transferts
Montant total des mouvements de crédits	1,201,873,837,537	149,630,704,484
En % de la LFI	48.99%	6.10%
Nombre de mouvements effectués	497	393
Valeur moyenne des mouvements	2,418,257,218	380,739,706
valeur maximum	468,180,000,000	127,660,000,000
valeur minimum	45,000	8,000,000

PI-17 : Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties

(Méthode de notation M2)	B	Justification de la notation
(i) <i>Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports s'y rapportant.</i>	B	Les données sur la dette intérieure et extérieure sont complètes, actualisées et font l'objet de rapprochement tous les trimestres. Les données sont considérées comme étant d'une qualité assez élevée, mais des problèmes peu importants de rapprochement existent. Des rapports complets de gestion et sur les statistiques (portant sur le service, le stock et les opérations de la dette) sont produits au moins tous les ans.
(ii) <i>État de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale.</i>	B	La majeure partie des soldes de trésorerie sont calculées et consolidées au moins toutes les semaines, mais des fonds extrabudgétaires échappent à ces procédures
(iii) <i>Mécanisme de contraction des emprunts et octroi des garanties.</i>	C	Les prêts contractés et les garanties émises par l'administration centrale sont toujours approuvés par une seule entité compétente de l'administration centrale. Mais la décision d'octroi des garanties ne se prend pas sur la base de directives, de critères ou de limites clairs.

Objectif

141. Cet indicateur évalue le suivi et la gestion de la trésorerie, de la dette et des garanties. La gestion de la dette (constitution, service et remboursement) et l'octroi de garanties de l'Etat sont majeurs pour la gestion budgétaire. L'indicateur mesure (i) la qualité de l'enregistrement des données sur la dette et les rapports y afférents ; (ii) la consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale ; et (iii) le mécanisme d'emprunt et d'octroi des garanties.

Justification de la notation

- i) *Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports s'y rapportant*

Période de référence : décembre 2013

142. **Au Gabon, la gestion de la dette relève pour l'essentiel de la direction éponyme.** La direction de la dette publique (DDP) est chargée de la dette extérieure et de la dette intérieure à moyen terme ; le Trésor émet les titres et paie sur son ordre. Les négociations avec les bailleurs potentiels relèvent, après le visa d'opportunité de la Présidence de la République, du Ministère de l'Economie avec la participation active de la DGD.

143. **La DDP est chargée de formuler la stratégie de gestion de la dette publique.** Elle élabore la politique d'endettement, participe à la négociation et à la mobilisation des emprunts et enregistre les opérations relatives à la dette.⁴³

144. **La gestion de la dette—tenue des comptes de prêts, tableau d'amortissement, échéanciers, mandatements—est effectuée avec le logiciel SYGADE et l'application Iboundji.** L'application « MTDS » est dédiée aux statistiques et à l'étude de sa viabilité.

145. **Les données sur la dette intérieure et extérieure sont centralisées, actualisées et font l'objet d'un suivi rigoureux.** La dette intérieure, aujourd'hui viabilisée, est constituée de la dette bancaire, des arriérés consolidés (moratoires) et des dettes diverses notamment la reprise de passifs d'établissements ou entités publics.

146. **Les arriérés de paiement ne sont pas systématiquement suivis.** Les dépenses en souffrance doivent en principe être prises en compte dans la dette intérieure. Mais les arriérés de paiement, n'étant pas régulièrement suivis par le Trésor, ne sont pas systématiquement transmis pour prise en charge à la DGD (voir PI-4 supra).

147. **La périodicité des rapports complets est mensuelle.** Ces rapports mensuels sur la dette extérieure et intérieure sont notamment utilisés pour élaborer le document relatif à la stratégie d'endettement annexé au budget annuel.

148. **La qualité des données de la dette centrale est réputée bonne.** L'analyse de viabilité⁴⁴ du FMI n'a pas remis en cause la qualité des données. Les nouveaux prêts et tirages sont enregistrés dans les délais et les rapprochements avec les créanciers sont périodiques. Pour la dette extérieure le rapprochement s'effectue à partir des avis de décaissement, de tirage et d'échéance. Les créanciers sont contactés en début d'année pour actualiser les données, notamment les plans de décaissement servant à prévoir les tirages.

149. **La gestion de la dette s'appuie sur une cellule d'audit interne.** Elle vérifie l'application des procédures, l'enregistrement effectif et exhaustif des données et la régularité des mandatements.

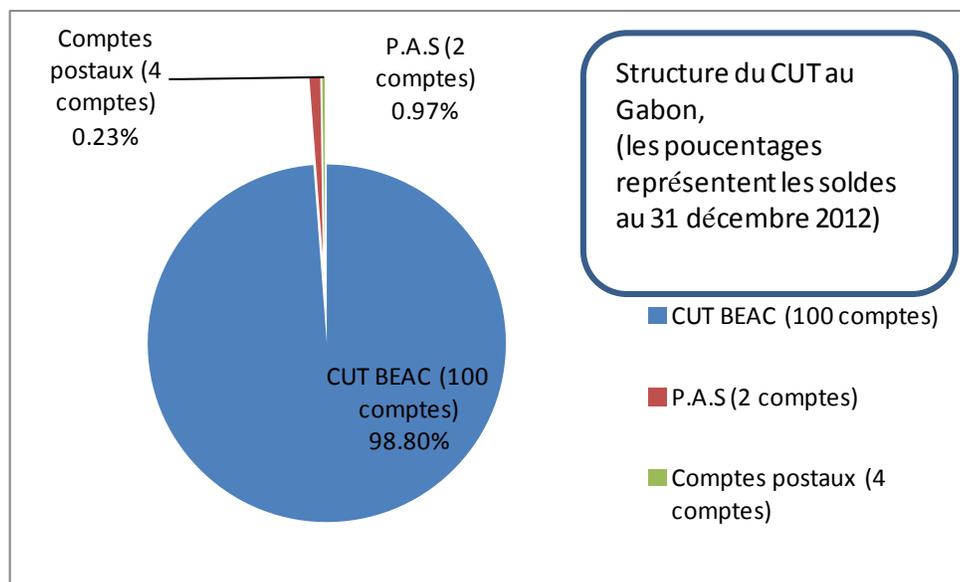
⁴³ Un Comité National d'Endettement Public chargé d'examiner et d'approuver la stratégie d'endettement devrait être créé prochainement.

⁴⁴ Rapport article IV FMI, appendice "évaluation de la viabilité de la dette"

ii) *État de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale*
Période de référence : Décembre 2013

150. **Un compte unique du Trésor (CUT), rassemblant l'essentiel des liquidités de l'Etat existe.** La gestion de trésorerie est ainsi centralisée (figure 5) le CUT étant mouvementé par le trésorier payeur général. Le Trésor participe directement au système électronique de compensation. Le solde de trésorerie est calculé quotidiennement

Figure 5 : Le compte unique du Trésor



Source : Balance générale des comptes au 31 décembre 2012

151. **Des fonds échappent toutefois à ces procédures.** Le CUTO ne couvrent que les liquidités de l'administration centrale mais pas celles des agences autonomes qui peuvent être dans des banques commerciales. Un compte a ainsi été ouvert pour faciliter les opérations de la Coupe d'Afrique des Nations ; les institutions constitutionnelles peuvent choisir leurs arrangements bancaires. Le montant des comptes ouverts en dehors du CUTO est toutefois marginal (de l'ordre de 1,3% cf. figure 5)

iii) *Mécanisme d'emprunts et octroi des garanties*
Période de référence : situation à fin 2012

152. **L'administration centrale⁴⁵ contracte des emprunts dans la limite de plafonds sur le total de la dette.** Ces plafonds sont fixés dans la loi de finances et révisés par la loi de finances rectificative selon les rubriques suivantes (Encadré 8) :

⁴⁵ I.e. Les services de l'Etat dépourvus de la personnalité morale.

Encadré 8 : Rubriques de l'article 5 de la loi de finances

Plafonds des ressources et des charges de l'Etat pour l'année N (partie « sous la ligne »)

Financement Total (plafonds de dette)

Extérieur

Tirages

Emprunts liés

Amortissements

Intérieur

Système bancaire

Banque centrale

Banques commerciales

Système non bancaire

Dette intérieure

Dette DGCP

Dettes judiciaires AJT

Autres dettes

Privatisation

Restructuration des E/ses

Plans sociaux

Financements résiduels

Opérations de couverture

Opérations de trésorerie

Source : Loi n° 4/85 du 27 juin 1985 relative aux lois de finances et textes d'application

153. **Le ministre de l'Economie est seul habilité à engager l'Etat au titre des emprunts.** Les projets pour lesquels les ministres sectoriels souhaitent emprunter doivent figurer dans le « plan stratégique Gabon émergent » et le cas échéant dans le Schéma Directeur National des Infrastructures. Le ministre ne peut engager de négociations qu'après le visa d'opportunité de la Présidence de la République et la convention de prêt est signée par le ministre de l'Economie.

154. **Il n'y a pas de plafonds aux garanties de l'Etat.** Le Ministre de l'Economie octroie les garanties en application des textes légaux après examen du dossier par la direction de la dette publique. Cet examen des états financiers et de la situation fiscale de l'entreprise, de la participation de l'Etat, et de la conformité du projet de convention à la stratégie d'endettement conduit à un avis. L'octroi de garanties est rare mais pas limité par un plafond fixé en loi de finances.

PI-18 : Efficacité des contrôles des états de paie

(Méthode de notation M1)	C	Justification de la notation
<i>(i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif.</i>	B	Les états de paie et le fichier nominatif ne sont pas directement reliés, mais l'état de paie est étayé par une documentation complète portant sur toutes les modifications apportées au fichier nominatif tous les mois et vérifié par rapport aux données de l'état de paie du mois précédent.
<i>(ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie.</i>	C	Le traitement des modifications apportées au fichier nominatif et aux états de paie accuse jusqu'à trois mois de retard pour une grande partie des modifications, ce qui entraîne de fréquents ajustements rétroactifs.
<i>(iii) Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie.</i>	D	Les retards accusés dans le traitement des modifications apportées aux états de paie et aux états nominatifs excèdent souvent plus de trois mois et donnent lieu à d'importants ajustements rétroactifs.
<i>(iv) Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et /ou des employés fantômes.</i>	C	Des vérifications partielles des états de paie ou des enquêtes sur le personnel ont été effectuées au cours des trois dernières années

Objectif

155. Cet indicateur évalue les mécanismes de contrôle des états de la paie et leur efficacité.

Justification de la notation

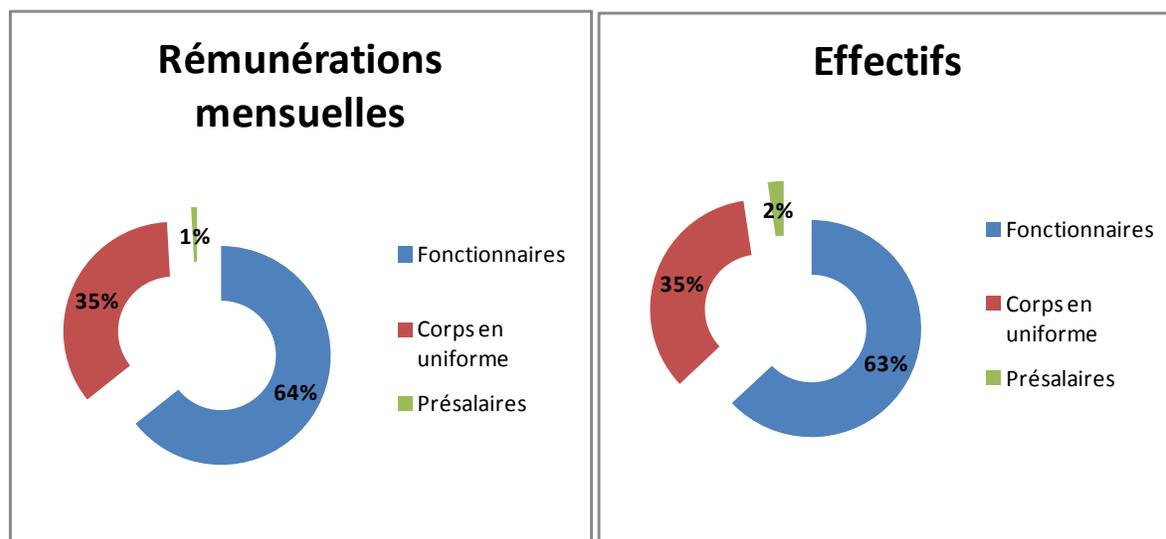
- i) *Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif*

Période de référence : Situation en décembre 2013

156. **Deux instruments de gestion des paies et des ressources humaines coexistent sans interaction.** Le fichier « fonction publique » de la direction générale de la fonction publique et celui « paie » de la direction de la solde de la DGB n'ont pas le même périmètre. Les caractéristiques de ce dernier sont récapitulées dans le tableau 19. Le fichier fonction publique, qui n'a pas été communiqué à la mission, couvre tout au plus les fonctionnaires, soit 63% des agents payés (portion en bleu dans les figures ci-dessous).

Tableau 19 : Structure des paies au Gabon

Répartition des paies et des effectifs pris en solde			
	Fonctionnaires	Corps en uniforme	Présalaires
Effectifs	52,694	28,944	1,979
Rémunérations mensuelles	21,167,070,777	11,478,502,481	285,715,000



Source : Fichier paie (anonymisé)

157. **Il n'y a pas de base de données commune à la fonction publique et aux directions des ministères sectoriels chargées de la gestion du personnel.** Le fichier de la fonction publique ne couvre que le personnel civil et hors statuts particuliers et contractuels. La direction de la solde paie les salaires et présalaires⁴⁶ de tous les agents de l'Etat : civils, militaires, de sécurité, magistrats, greffiers, contractuels. Le fichier propre à chacun des ministères sectoriels n'est pas relié à l'application de la solde, sauf pour la défense et la justice.

158. **Le contrôle de l'état de la paie par le recoupement biannuel avec le fichier nominatif du ministère de la fonction publique est partiel.** Ce fichier nominatif ne couvre en effet que les agents au statut général ceux ayant des statuts particuliers sont gérés directement par la Solde. Le contrôle de l'état de la paie par recoupement biannuel avec ce fichier nominatif est donc très partiel. Des contrôles mensuels des rémunérations de l'administration centrale sont effectués à partir des actes de nomination et d'avancement .

⁴⁶ Les présalaires sont des agents en activité mais non encore entrés en solde. Ils ne concernent que les personnels relevant des corps des enseignants, des chercheurs et de la sante. Leur nombre est considérable du fait de délais importants (jusqu'à une année) entre leur prise en charge dans le fichier fonction publique et leur prise en solde dans le fichier du budget.

- ii) *Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie*
Période de référence : Situation en décembre 2013

159. **Une grande partie des modifications du fichier nominatif et des états de paie ont jusqu'à trois mois de retard.** Le fichier de la fonction publique est mis à jour mensuellement sur la base des actes de nomination et d'avancement mentionnés ci-dessus. La procédure prévoit la transmission par les ministères sectoriels à la fonction publique des dossiers de propositions de recrutement. Après examen, ils sont envoyés à la DGB qui vérifie la disponibilité des postes budgétaires. Si c'est le cas les services de la fonction publique créent un n° de matricule et rédigent un projet d'intégration pour un fonctionnaire ou d'engagement pour un contractuel soumis au visa de la direction générale de l'administration et de la fonction publique. Les visas sont ensuite ceux de la DGCRB et du SGG. La nomination d'un fonctionnaire de catégorie A intervient par arrêté du 1^{er} ministre contresigné par le ministre de la fonction publique et du budget. Pour les autres catégories, c'est ce ministre qui signe l'acte de nomination. Ce n'est qu'au terme de ce circuit que les modifications de gestion sont prises en solde. La direction de la solde met à jour mensuellement son fichier à partir des informations reçues de la fonction publique. Les modifications interviennent jusqu'au 12 du mois pour pouvoir lancer le traitement de la solde et contrôler les états édités.

160. **Cette procédure conduit à de fréquents ajustements rétroactifs.** A titre d'exemple, environ deux fonctionnaires sur 50 (tableau ci-dessus) sont en présalaire, en attente de la régularisation de leur situation. L'enregistrement des actes de gestion (promotions, sorties) peut avoir des retards allant jusqu'à trois mois. Au regard des pratiques constatées dans la sous-région cette situation est préoccupante mais non exceptionnelle.

- iii) *Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie*

Période de référence : Situation en décembre 2013.

161. **Les mesures de contrôle ne garantissent pas la parfaite intégrité des données.** La DGCRB vise les décisions et actes de nomination mais n'a pas connaissance des états de la paie. La direction de la Solde transmet au comptable public, pour visa, les données de la paie, les ordonnances de paiement, les ordres de virement et les bons de caisse émis ainsi qu'un récapitulatif des règlements. Le comptable public payeur contrôle la régularité des situations individuelles non la qualité du fichier de paie ou sa cohérence avec celui de la fonction publique. Les doublons concerneraient 6 000 fonctionnaires (voir assainissement en cours ci-dessous).

- iv) *Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes*

Période de référence : Années 2011, 2012 et 2013

162. **Des vérifications partielles des états de paie ou des enquêtes sur le personnel ont**

été effectuées sur les trois dernières années. Pour les états de paie, des contrôles sont effectués chaque année sur certains éléments de rémunération. Une opération d'assainissement du fichier a été lancée fin avril 2013 pour détecter les homonymes, les agents non affectés et les cas de doubles ou multiples rémunérations. Elle est pratiquement achevée et la direction de la Solde en escompte une économie de l'ordre de FCFA 5 milliards. La mission n'a cependant eu aucun audit ⁴⁷ des failles éventuelles du contrôle interne de gestion de la solde.

163. **Des évolutions sont en cours sur la gestion des paies et des ressources humaines.** La direction générale de la fonction publique a entrepris la constitution d'un fichier unique RH -paie, d'une nomenclature des emplois de l'Etat et envisage de déconcentrer la gestion des RH par la création de directeurs centraux de la fonction RH dans les ministères.

PI-19 : Passation des marchés publics : transparence, mise en concurrence et mécanismes de dépôt de plaintes

(Méthode de notation M2)	D +	Justification de la notation
<i>(i) Promotion de la transparence, de l'exhaustivité et de la concurrence par le cadre juridique et réglementaire.</i>	A▲	Le cadre juridique remplit les six conditions énoncées (amélioration constatée en 2012 avec la nouvelle réglementation)
<i>(ii) Recours à des méthodes de passation des marchés faisant appel à la concurrence.</i>	D	Lorsque des marchés sont attribués par des méthodes autres que celles qui font appel à la libre concurrence, ils sont justifiés conformément aux obligations juridiques pour moins de 60% de la valeur des marchés attribués,
<i>(iii) Accès du public à des informations sur la passation des marchés complètes, fiables et en temps opportun</i>	D	L'administration ne met pas systématiquement à la disposition du public les principaux éléments
<i>iv) Existence d'un organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés</i>	D	Il n'existe pas encore d'organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés publics.

Objectif

164. Cet indicateur examine le système de passation des marchés publics qui servent à exécuter une grande partie des dépenses publiques. Il couvre quatre aspects : (i) le cadre juridique de passation des marchés publics ; (ii) le recours aux méthodes de passation faisant appel à la concurrence ; (iii) l'accès du public aux informations sur la passation des marchés ; et (iv) le traitement des plaintes liées à leur passation.

⁴⁷ A signaler toutefois deux audits existant ou en cours : celui de la Fonction Publique Gabonaise en 2010 et celui, en cours lors du passage de la mission sur la masse salariale. Le gouvernement compte utiliser ces audits pour améliorer le système de gestion RH et paie.

Justification de la notation

- i) *Promotion de la transparence, de l'exhaustivité et de la concurrence par le cadre juridique.*

Période de référence : situation au 31 décembre 2012 (dernier exercice achevé)

165. **Le cadre juridique mis en place en 2012 remplit les six conditions de la méthodologie PEFA (tableau 20).** Ce cadre est celui du décret portant code des marchés publics⁴⁸ (CMP) qui régit les procédures, les modalités d'exécution, de règlement, de contrôle et de régulation des marchés passés par les personnes morales de droit public. Il couvre l'Etat, les collectivités locales, les établissements publics, agences et organismes créés par l'Etat ou les collectivités pour des missions d'intérêt général et bénéficiant de concours financiers.

Tableau 20. Résumé des caractéristiques du nouveau cadre juridique de passation des marchés selon les critères de base du PEFA

N°	Critères de base	Inclus	Description et source
1	Etre organisé suivant une hiérarchie, avec un ordre de préséance clairement établi	Oui	Organisation respectant la séparation des fonctions : 1° Organes de passation. Articles 10 à 20. Personne responsable du marché (PRM), mandatée par l'autorité contractante et assistée par la cellule de passation des marchés publics (CPMP) et par la Commission d'évaluation des offres (CEO). 2° Organes de contrôle. Articles 25 DGMP : Organe central de contrôle. DPMP : Organe de contrôle à compétence territoriale. 3° Organe de régulation. Article 31. L'ARMP assure - L'assistance dans la définition des politiques et l'élaboration de la réglementation et la formation. - La mise en œuvre des procédures d'audits indépendants. - Le règlement non juridictionnel des litiges.
2	Etre librement et facilement accessible au public par des moyens adaptés	Oui	L'article 6 énonce le principe de libre accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures comme fondement de l'achat public. Les appels d'offres sont portés à la connaissance du public à travers le journal des marchés publics et toute autre publication nationale et le cas échéant internationale ainsi que par mode électronique. (articles 63 et 65)
3	S'appliquer à toutes les opérations de passation de marché faisant intervenir des fonds publics.	Oui	En vertu de l'article 7 du CM, obligation de passer un marché pour toute commande sur fonds publics à partir d'un montant de CFA 35 millions pour les travaux, de 20 millions pour les fournitures et 15 millions pour les services et prestations intellectuelles.
4	Faire de l'appel d'offres par mise en concurrence la méthode normale de passation des marchés et définir clairement les situations dans lesquelles il est possible d'utiliser d'autres méthodes et comment cela doit être justifié	Oui	En vertu de l'article 43 du CM, les marchés publics sont passés par appel d'offres ouvert. Ils sont exceptionnellement passés par appel d'offres restreint, par concours ou par entente directe sur accord préalable et formel de la DGMP, appuyé d'un avis de non objection.

⁴⁸ Décret 0254/PR/MEEDD du 19 juin 2012 portant code des marchés publics.

N°	Critères de base	Inclus	Description et source
5	Mettre à la disposition du public la totalité des informations ci-après concernant la passation des marchés : Plans de passation de marchés publics, Opportunités de soumission, Attribution des marchés, et Informations sur le règlement des plaintes concernant la passation de marché	Oui	Publicité par insertion et moyens électroniques. - Obligation d'élaborer des plans prévisionnels annuels de passation des marchés publics et en assurer la publicité. Article 34, 35 et 36. - Tout AO fait l'objet d'un avis au journal des marchés publics et autres publications. Articles 63 et 65 - Toute attribution de marché est rendue obligatoirement publique. Article 64 Publicité
6	Prévoir un processus d'examen administratif indépendant de la passation des marchés pour répondre aux plaintes déposées en ce domaine par des participants avant la signature du marché	Oui	Article 171 : Prévoit cet examen relevant de la compétence de l'ARMP au motif invoqué de violation de la réglementation en vigueur.

Source: décret portant code des marchés publics

ii) *Recours à des méthodes de passation des marchés faisant appel à la concurrence.*
Période de référence : 31 décembre 2013 (données disponibles : gestion 2012)

166. **Le score de cette composante dépend du nombre des marchés pour lesquels les procédures dérogatoires n'étaient pas justifiées.** Elle détermine si les attributions de marchés par des méthodes autres que l'appel à la concurrence, ont un fondement juridique.

167. **Il n'y a pas de justification juridique claire au fait que 80% (en valeur) des marchés sont passés sans appel à la concurrence.** Le code des marchés publics du Gabon disposent qu'ils doivent être passés par appel d'offres ouvert ; les appels d'offres restreints, les concours ou les ententes directes étant exceptionnels. En pratique ces procédures sont utilisées pour l'essentiel (80%) des passations de marchés (tableau 21). L'administration n'a pas fourni de justification à ces dérogations qui semblent davantage venir de considérations de gestion (marché non concurrentiel sur certains biens, services ou investissements, décisions d'achat tardives ...) que d'arguments juridiquement fondés.

Tableau 21 : Répartition des modes de passation des marchés en 2012 1/

Répartition des marchés par mode de passation				
Mode de passation	Nombre de dossiers	Montant (en CFA)	% en nombre	% en valeur
Appel d'offres	334	250,957,988,787	36.38%	20.43%
Entente directe	519	577,922,359,078	56.54%	47.06%
Marchés de reconduction	42	383,252,805,840	4.58%	31.21%
Avenant	23	16,003,984,510	2.51%	1.30%
<i>Total hors concurrence</i>	584	977,179,149,428	63.62%	79.57%
	918	1,228,137,138,215	100.00%	100.00%

Source: Direction Générale des Marchés Publics

1/ Les données 2013 étaient en cours de consolidation à la date de passage de la mission

- iii) *Accès du public à des informations sur la passation des marchés complètes, fiables et en temps opportun*

Période de référence : situation au 31 décembre 2013

168. **Cette composante apprécie la publicité sur les marchés publics.** Elle évalue la capacité du public et de tout acteur économique (national ou non) à accéder aux principales informations en la matière : plans de passation de marchés publics, opportunités de soumissions, attribution, et informations sur le règlement des plaintes sur la passation ...

169. **L'administration ne met pas systématiquement à la disposition du public les principaux éléments relatifs aux marchés publics.** La publicité sur les marchés est effectuée essentiellement par la presse écrite : journal des marchés, publications dans les quotidiens nationaux, affichages à la direction générale des marchés publics, et un site web qui, au passage de la mission n'était pas fonctionnel. Cette publicité ne porte que sur les opportunités de soumissions mais ne donne aucune information régulière et exhaustive sur les autres éléments essentiels mentionnés plus haut. L'accès du public à des informations complètes, fiables en temps opportun est en outre compromis par le recours massif aux ententes directes et aux marchés de régularisation.

- iv) *Existence d'un organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés*

Période de référence : situation au 31 décembre 2013

170. **Il n'existe pas encore d'organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés publics.** Bien que prévu par le code des marchés publics il n'a pas encore été mis en place. Le projet de décret sur les attributions et l'organisation de l'Agence de Régulation des Marchés Publics (ARMP) n'a pas encore été adopté. L'ARMP sera compétente pour les recours des candidats et pourra s'autosaisir en cas de violation de la réglementation. Elle pourra ordonner la suspension provisoire de la procédure avant de rendre sa décision.

PI-20 : Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales

(Méthode de notation M1)	C +	Justification de la notation
<i>(i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses.</i>	B	Les mesures de contrôle des engagements de dépenses sont en place et limitent effectivement les engagements aux ressources réellement disponibles et aux dotations budgétaires approuvées.
<i>(ii).Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/procédures de contrôle interne.</i>	B	D'autres règles et procédures de contrôle interne intègrent une série complète de mesures de contrôle qui sont bien comprises dans l'ensemble mais paraissent excessives parfois dans la mesure où elles génèrent des redondances de contrôle.
<i>(iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions</i>	C	Les règles sont observées dans une large majorité de cas, mais le recours aux procédures simplifiées et d'urgence peut constituer une source de préoccupation importante.

Objectif

Cet indicateur mesure l'efficacité, l'efficience et l'effectivité du système de contrôle interne.

Justification de la notation

i) *Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses*

Période de référence : décembre 2013

171. **Cet indicateur concerne les dépenses de biens et services réalisées par voie de bons de commande ou de marchés publics.** Il ne couvre donc que le contrôle des engagements et des paiements pour des biens et services, les traitements de la main d'œuvre temporaire et les indemnités discrétionnaires du personnel. L'efficacité du contrôle des engagements de dépenses fait l'objet d'une composante distincte car elle est cruciale pour que les obligations de paiement restent dans la limite des ressources disponibles pour éviter des arriérés (voir l'indicateur PI-4). Le contrôle de la conformité et de la transparence du système de passation des marchés est couvert par le PI-19.

172. **Les mesures de contrôle des engagements de dépenses les limitent effectivement aux dotations budgétaires.** Selon la réglementation ⁴⁹ les contrôleurs de la direction générale du contrôle des ressources et des charges publiques (DGCRCP) contrôlent à priori les engagements de l'Etat (quelle que soit leur forme et leur portée). L'exécution des dépenses de l'Etat relève actuellement d'un ordonnateur principal unique, le ministre chargé des finances, les ministres sectoriels étant administrateurs de crédits. L'ordonnateur principal

⁴⁹ Lois n° 5_85 du 27 juin 1985 et loi n° 4_85 du 27 juin 1985 relative aux lois de finances, décret N° 0173/PR /MBCFPRE du 7 mai 2012 portant création et organisation de la direction générale du contrôle des ressources et des charges publiques.

et les administrateurs de crédits peuvent déléguer. Les opérations d'exécution de dépenses sont réalisées par la chaîne informatisée de la dépense. L'administrateur de crédit l'initie, après un contrôle de régularité l'ordonnateur vise l'engagement correspondant. Les situations annuelles de gestion budgétaire (sur la base des engagements et des ordonnancements) montrent l'absence de dépassement de crédits en 2010–12.

- ii) *Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/procédures de contrôle interne.*

Période de référence : décembre 2013

173. D'autres règles et procédures se traduisent par une série de contrôles dans l'ensemble bien compris mais pouvant parfois sembler excessifs du fait de redondances. La DGCRCP est également chargée du contrôle a priori sur la régularité des actes de dépense, engagement et ordonnancement.

174. Elle envisage de développer des contrôles plus adaptés dont elle est chargée selon une approche par les risques. Elle doit notamment s'assurer de la réalité du service fait et du rapprochement des titres de paiement avec les règlements effectués. Elle est aussi chargée du contrôle de performance mais n'a pas encore mis en place une approche formalisée.

- iii) *Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions*

Période de référence : décembre 2013

175. Les règles sont généralement observées, mais le recours aux procédures simplifiées et d'urgence est une source de préoccupation. Les procédures dérogatoires ont été décrites dans la cartographie des risques de mai 2013⁵⁰ qui en distinguait plusieurs: les procédures simplifiées contractant l'engagement et la liquidation (risque moyen), les avances au budget⁵¹ sans ordonnancement préalable (risque réputé faible car limité à des dépenses précises), des régies et des mises à disposition de fonds avec un risque élevé. En regard le solde des montants d'opérations dérogatoires à régulariser (en recettes et en dépenses) est élevé (tableau 22) ce qui révèle des montants annuels importants de dépenses dérogatoires sans imputation budgétaire préalable. Ainsi, si le gouvernement voulait régulariser les seules dépenses en procédures dérogatoires sans imputation (voire pièces comptables), il devrait ouvrir 24.6 milliards de crédits supplémentaires soit 2% des dépenses annuelles.

⁵⁰ Travaux de consultance dans le cadre de « la mise en œuvre des normes et procédures administratives et réingénierie des processus de contrôle des dépenses. Cartographie des risques Mai 2013.

⁵¹ Définies par l'arrêté 10 MFEBP du 20/02/95.

Tableau 22 : Stock des opérations passées sans imputation budgétaire préalable

Opérations à régulariser au 31 décembre 2012 (en FCFA)			
N° de compte	Intitulé	Solde	
		débiteur	créditeur
48	Opérations à régulariser		130,573,991,855
	480 Recettes à imputer et à régulariser		63,803,211,901
	<i>dont recettes à régulariser des comptables</i>		<i>52,489,083,161</i>
	<i>dont recettes diverses à régulariser</i>		<i>12,522,916,792</i>
	481 Dépenses à classer et à régulariser	24,625,191,238	
	<i>dont dépenses à régulariser DPRR</i>	<i>11,138,307,010</i>	
	482 Opérations de dettes croisées		13,205,288,410
	<i>dont dettes croisées Sté d'énergie et d'eau du Gabon</i>		<i>6,804,090,789</i>
	485 Produits perçus d'avance		11,162,765,932
	486 Charges payées d'avance		66,878,466,450

Source : balance générale des comptes.

PI-21 : Efficacité du système de vérification interne

(Méthode de notation M1)	D	Justification de la notation
<i>(i) Couverture et qualité de la vérification interne.</i>	D	Il y a peu, voire aucune vérification interne axée sur le suivi des systèmes.
<i>(ii) Fréquence et diffusion des rapports.</i>	D	Les rapports sont inexistantes ou très irréguliers.
<i>(iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne</i>	D	Les recommandations de la vérification interne sont généralement ignorées.

Objectif

Cet indicateur évalue si les autorités sont informées de façon adéquate de la performance des dispositifs de contrôle interne par un système de vérification interne.

176. **La définition par le PEFA du « système de vérification interne » est particulièrement exigeante.** Ce système doit être conforme aux normes internationales avec : a) une structure appropriée, particulièrement pour l'indépendance professionnelle ; b) une étendue suffisante du mandat, de l'accès à l'information et du pouvoir de rapport ; c) l'utilisation de méthodes de vérification professionnelles, dont des techniques d'évaluation des risques. La fonction de vérification doit être centrée sur l'analyse des aspects systémiques majeurs pour l'exactitude et l'intégrité des données financières et opérationnelles, l'efficacité et l'efficience des opérations, la protection des actifs, et le respect des lois, règlements et contrats.

177. **La fonction de contrôle interne a priori (contrôle préalable des transactions), ne relève pas de cet indicateur.** Elle est étudiée par l'indicateur PI-20.

Justification de la notation

i) *Couverture et qualité de la vérification interne.*

Période de référence : Dernières informations financières et opérationnelles disponibles au 31 décembre 2013

178. **Le cadre réglementaire de la fonction de vérification interne a récemment été modifié.** Créé en 1979, le contrôle général d'Etat a été profondément réformé par le cadre du décret 0219/PR/PM du 04 juin 2012. Le Contrôle Général d'Etat (CGE) a une compétence nationale contrôle, d'audit et de conseil, son large mandat vise à « assurer la mise en œuvre de la gestion rigoureuse et efficace des services publics, des finances publiques, du patrimoine des collectivités publiques ainsi que de la modernisation de l'administration »

179. **Le CGE remplit les critères d'indépendance professionnelle.** Il est placé sous l'autorité du Premier Ministre et dirigé par un contrôleur général d'Etat assisté de trois contrôleurs généraux adjoints et de conseillers ayant tous un statut particulier. Le CGE comprend 3 grandes inspections, l'Inspection générale de l'Administration (IGA), l'Inspection générale Technique (IGT) et l'Inspection générale des finances (IGF). Les inspecteurs généraux ont rang de secrétaires généraux de ministères, leurs adjoints de secrétaires généraux adjoints, les inspecteurs de directeurs généraux d'administration centrale. Selon l'article 36 du décret, « ils bénéficient d'avantages matériels et financiers propres à garantir leur indépendance. »

180. **Le CGE bénéficie d'un personnel d'appui un important.** Il comprend notamment une brigade de sécurité chargée d'assurer la sécurité du personnel de contrôle, une direction informatique, une direction du personnel et une direction des affaires financières.

181. **Malgré l'importance du dispositif de vérification et d'audit il y a eu jusqu'à présent peu de suivi.** La seule mission engagée en 2013, sur « le contrôle du personnel des ministères et la gestion du parc auto » n'était pas terminée lors de la mission

ii) *Fréquence et diffusion des rapports*

Période de référence : Dernières informations financières et opérationnelles disponibles

182. **Les rapports sont inexistantes ou très irréguliers.** Aucun rapport du CGE, au titre de l'année 2013, n'était disponible au passage de la mission⁵² (décembre 2013).

⁵² L'appréciation de leur diffusion au ministère du budget et à la Cour des comptes (cf. PI 26), est donc sans objet.

iii) *Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne*

Période de référence : Dernières informations financières et opérationnelles disponibles au 31 décembre 2013

183. Les recommandations de vérification interne ne sont pas communiquées en raison des insuffisances du système. De manière générale, le CGE n'assure pas le suivi des recommandations que ses textes constitutifs ne lui imposent pas.

E. Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers

Les **indicateurs PI-22 à 25** couvrent un troisième volet de l'évaluation du cycle budgétaire. Ils apprécient si des données et informations appropriées sont produites, conservées et diffusées pour les besoins de la prise de décision, de la gestion et de la préparation de rapports.

PI-22 : Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes

(Méthode de notation M2)	C	Justification de la notation
(i) <i>Régularité du rapprochement des comptes bancaires</i>	B	Le rapprochement de tous les comptes bancaires gérés par le Trésor se fait au moins tous les mois, généralement dans les 4 semaines suivant la fin du mois.
(ii) <i>Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances</i>	D	Le rapprochement et l'ajustement des comptes d'attente et d'avances se font tous les ans, avec plus de deux mois de retard, ou moins souvent.

Objectif

184. Cet indicateur mesure la qualité des rapports financiers. Leur fiabilité exige que les pratiques d'enregistrement utilisées fassent l'objet de vérifications. Ces vérifications constituent un élément important du système de contrôle interne. Le rapprochement régulier et dans les délais des données ayant des sources différentes est essentiel à leur fiabilité.

Justification de la notation

Période considérée : 2012 (dernier exercice clos)

185. L'indicateur couvre principalement deux rapprochements des données :

- Le rapprochement des comptes bancaires, c'est à dire des données des documents comptables de l'administration et des données des comptes qu'elle détient dans les banques centrale et commerciales pour expliquer les différences;
- L'ajustement et le rapprochement comptable des comptes d'attente et d'avances, c'est-à-dire des paiements en espèces pour lesquels aucune écriture de dépense n'a encore été passée ou des recettes versées mais pas encore imputées au redevable.

i) Régularité du rapprochement des comptes bancaires

186. **Les rapprochements bancaires sont facilités par le faible nombre de comptes.** Sur la base de la balance générale des derniers comptes revus par la Cour des comptes, ceux de l'exercice 2011, il y a trois types de comptes:

- #5600 : comptes BEAC (solde débiteur de 241 Mds FCFA) ;
- #5609 : comptes P.A.S (solde débiteur de 3,5 Mds FCFA)
- #5610 : comptes postaux (solde débiteur de 826.000 FCFA)

Les comptes des Agences Nationales ou des entités autonomes dans des banques

commerciales ne sont donc pas suivis par le Trésor.

187. Le rapprochement quotidien des comptes bancaires gérés par le Trésor se fait sur la base de relevés ayant une semaine. Le relevé de compte quotidien de la BEAC envoyé à la Direction du trésor est réceptionné à environ j+7. Il enregistre la quasi intégralité des flux payés par l'Etat gabonais et s'assimile à un compte unique de règlement. Un rapprochement bancaire manuel est réalisé par la DPRR (direction de la programmation des ressources et des règlements). Ces rapprochements sont réalisés opération par opération⁵³ depuis 2011, ce qui n'était pas le cas avant. Du fait de l'absence de rapprochements réguliers de nombreux montants n'ont pu être rapprochés par les actions de rattrapage des années antérieures (opérations anciennes dont on a vraisemblablement perdu la trace).

ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances

188. Il y a trois types de comptes d'attente et d'avances. La même balance générale des comptes 2011 revus par la Cour des Comptes fait apparaître trois types de comptes :

- #480: *recettes à régulariser* (solde créditeur de 42,9 Mds FCFA) ; ce compte d'imputation provisoire a vocation à être soldé par les receveurs des impôts ou des douanes par imputation au compte du redevable (recettes d'impôts et produits douaniers) ;
- #481: *dépenses à régulariser* (solde débiteur de 18,3 Mds FCFA) ; dont 11,1 Md FCFA relatif à des dépenses antérieures à 2001 (#4818, *dépenses à régulariser DPRR*) pour lesquelles aucune mesure d'apurement n'a été prise ;
- #486-1 : *charges payées d'avance* (solde créditeur de 50 Mds FCFA) pour lesquelles aucun détail n'a pu être fourni.

189. Le rapprochement et l'ajustement des comptes d'attente et d'avances se font au mieux tous les ans, avec plus de deux mois de retard. Les entretiens avec la Direction Générale du Trésor montrent que ces comptes ne sont pas spécifiquement suivis ni régulièrement rapprochés. Malgré des soldes anormalement élevés aucune action d'apurement n'est intervenue récemment. Les reports d'un exercice sur l'autre de soldes aussi élevés montre un suivi au mieux annuel effectué avec retard : la livraison de la balance intervient au-delà du délai légal de septembre N+1 (voir PI-25).

⁵³ Ces éléments ont été recueillis par entretien avec des membres de la DPRR, les états de rapprochement bancaires n'ont pas été communiqués à la mission, il n'a donc pas été possible d'apprécier leur niveau de détail, ce qui ne permet pas d'accorder à cette composante de notation supérieure à « B ».

PI-23 Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires

(Méthode de notation M1)	D	
<i>i)Collecte et traitement des informations fournissant la preuve que les ressources sont effectivement perçues (en espèces et en nature) par la plupart des unités de prestation de services de première ligne (axées sur les écoles primaires et les centres de soins de santé primaires) par rapport à l'ensemble des ressources affectées au(x) secteur(s), quel que soit le niveau d'administration chargée de la gestion et du financement de ces unités</i>	D	Aucune collecte exhaustive de données sur les ressources perçues par les unités de prestation de services dans un quelconque secteur majeur n'a été effectuée et traitée au cours des 3 dernières années.

Objectif

190. Cet indicateur évalue le système de collecte et de traitement des informations prouvant que les ressources, en espèces et en nature, sont bien reçues par la plupart des écoles primaires et des centres de santé de base.

Justification de la notation

Période de référence: 2010, 2011 et 2012

191. **Les services primaires au sens de l'indicateur sont les unités de base fournissant des services au niveau local, notamment les écoles et les centres de santé.** Ces unités ont souvent du mal à obtenir les ressources qui leur sont destinées, fonds, fournitures (médicaments ou manuels scolaires) ou dotation en personnel recruté et payé au niveau central. Celles situées le plus loin du centre de la chaîne d'allocation des ressources souffrent le plus lorsque les ressources sont inférieures aux prévisions budgétaires, ou si des unités organisationnelles de niveau supérieur réaffectent les ressources. Le transfert des ressources à l'unité de base peut intervenir avec un retard considérable. Le suivi de ces données est essentiel pour déterminer si le système de gestion des finances publiques appuie efficacement la prestation des services de base.

192. **Le système de collecte et de traitement des informations relatif à ces unités doit leur être accessible et complet.** Il doit donner des informations synthétiques et détaillées, centre par centre, en temps réel ou selon une périodicité établie. Les informations doivent être prévisionnelles (dotations allouées) et actualiser (mouvements ou paiements exécutés) pour prouver que les ressources sont effectivement perçues.

193. **Au Gabon, les services de prestations primaires sont inscrits dans le budget de l'Etat.** Il répertorie 421 services, pour l'essentiel des centres de santé et des centres scolaires dont les dotations d'un total de 66, 735 Milliards de CFA sont suivies en temps réel (dépenses ordonnancées) par l'application budgétaire SYBI. Elle n'est accessible qu'au

niveau central et à ceux des grands échelons de la déconcentration.

194. **Aucune collecte exhaustive de données sur les ressources effectivement perçues par les unités de prestation locales n'a été effectuée au cours des 3 dernières années.** Les dotations étant explicites dans les documents budgétaires on peut supposer que les ministères sectoriels ont intégré les besoins de ces unités dans la préparation du budget. Les ressources des unités déconcentrées (y-inclues les unités primaires) sont suivies dans l'application dédiée à la gestion des crédits délégués (GEBUCO), qui détaille les dotations, les engagements, les paiements et les restes à payer. Les comptables assignataires fournissent sur demande ces informations aux administrateurs des crédits. Bien que cet outil le permette il n'y a en exécution de situation complète et détaillée sur l'utilisation des dotations des unités d'enseignement pré-primaires et primaires ou des centres de santé et dispensaires. Enfin aucun mécanisme ne retraçant les ressources en nature de ces entités il n'y a aucun moyen de déterminer si elles les ont reçues.

Encadré 9 : Le manque d'information statistique et financière dans les services primaires

UNICEF :

Trois études financées par l'UNICEF ont permis d'obtenir des évidences pour renforcer le plaidoyer et le dialogue en faveur des enfants, pour élaborer des politiques d'investissements appropriés et pour allouer des ressources adéquates aux services sociaux de base : l'étude sur les violences faites aux enfants (2010), l'analyse budgétaire aux secteurs pro-enfants (2009/10) et l'étude sur le développement des politiques sociales au Gabon (2010). Ces deux dernières études ont établi la relation causale entre la politique d'allocation des ressources, la qualité et l'efficacité des dépenses sociales et le comportement des indicateurs sociaux du Gabon. Elles ont fourni des pistes pour rendre la politique budgétaire plus efficiente, et relever le niveau de financement des secteurs sociaux.

PSGE : Plan stratégique Gabon émergent, action 56 Modernisation des outils de pilotage et de management du système de l'éducation.

L'administration de l'éducation se caractérise par une gestion pédagogique, administrative et financière peu optimale. La faible prise en charge des fonctions de pilotage et de suivi du système éducatif est due à l'indisponibilité de données financières et statistiques fiables permettant de réaliser une évaluation complète de la situation scolaire et universitaire du Gabon. Lorsqu'elles sont produites et éventuellement remontées au niveau de l'administration centrale, ces données statistiques sont diffusées de manière brute, sans traitement et analyse à travers la publication d'annuaires statistiques

Source : Unicef et plan stratégique Gabon émergent

PI-24 Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année

(Méthode de notation M1)	D +	
<i>i) Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires</i>	D	La comparaison avec le budget n'est pas possible pour toutes les principales rubriques administratives
<i>ii) Emission dans les délais des rapports</i>	D	Les rapports trimestriels ne sont pas préparés ou sont émis avec plus de 8 semaines de retard.
<i>iii) Qualité de l'information</i>	C	Des préoccupations existent quant à l'exactitude des données, et ne sont pas toujours soulignées dans le rapport, mais cette lacune ne remet pas en cause leur utilité primaire.

Objectif

195. Cet indicateur évalue la capacité du système comptable à produire des rapports exhaustifs sur tous les aspects du budget. La prise en compte des dépenses lors de l'engagement et du paiement est déterminante pour suivre l'exécution du budget et l'utilisation des fonds.

Justification de la notation

- i) *Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires*

Période de référence : 2012 (dernier exercice clos)

196. **Les « rapports » concernés par cet indicateur doivent être périodiques, infra annuels, et porter sur les engagements et les paiements.** Selon la méthodologie du PEFA, les rapports instantanés sur les ressources fournies aux gestionnaires ne suffisent pas. Ils doivent avoir une périodicité infra annuelle, donner aux ministères une image synthétique et prendre en compte les dépenses lors de l'engagement et du paiement pour suivre l'exécution du budget et l'utilisation des fonds. Les dépenses déconcentrées de l'administration doivent y figurer.

197. **Le rapport intermédiaire de suivi de l'exécution budgétaire produit est parcellaire.** En 2012, la Direction Générale du Budget a fait une situation de l'exécution des dépenses au 30 juin. Ce document, extrêmement synthétique, récapitulait les niveaux d'exécution (base ordonnancement, en pourcentage du réalisé par rapport aux dotations de la LFI) en grands agrégats : dépenses de fonctionnement ; solde permanente, main d'œuvre non permanente, biens et services, transferts et interventions ; dépenses d'investissement (détail en annexe) ; prêts, avances et dépôts.

198. **La comparaison avec le budget n'est donc pas possible pour toutes les rubriques administratives principales.** Ce document donne une vision macroscopique par titre de

dépenses (hors service de la dette) mais ne permet pas une analyse par nature économique ou bénéficiaire des crédits. Les dépenses ne sont pas décomposées par ministère et les niveaux déconcentrés ne sont pas identifiés. De plus, le rapport analyse la consommation des crédits au moment de l'ordonnancement, non des paiements, faute d'interconnexion des systèmes d'information comptable et budgétaire (voir également PI-4). De plus il n'y a pas de mécanisme adéquat de remontée des informations du niveau déconcentré. Enfin, aucun tableau de suivi infra-annuel d'exécution des recettes n'était disponible en 2012.

ii) *Émission dans les délais des rapports*
Période de référence : 2012

199. **Les rapports trimestriels ne sont pas préparés ou sont émis avec plus de huit semaines de retard.** Un seul rapport infra-annuel d'exécution budgétaire a été réalisé en 2012 et diffusé en décembre. Néanmoins, depuis 2013, le Directeur Général du Budget, à la demande du Ministre réalise des rapports mensuels d'exécution sur la base des engagements et des ordonnancements (titres 3 à 9, hors service de la dette).

iii) *Qualité de l'information*
Période de référence : 2012

200. **Les préoccupations sur l'exactitude des données ne sont pas toujours mentionnées par les rapports.** L'information disponible dans l'état de suivi budgétaire n'est pas exhaustive. Comme pour les comptes annuels, le suivi de l'exécution infra-annuelle ne vient pas d'une centralisation des comptes des administrations ayant une autonomie de gestion financière. Le suivi ne porte donc que sur les ordonnancements, pas les paiements, les ministères n'ont en conséquence pas de vision synthétique de leur exécution.

201. **Cette lacune ne remet pas en cause leur utilité.** Le rapport donnant une vue agrégée de l'exécution par grande catégories économiques permet d'anticiper des difficultés de fin de gestion étayant la loi de finances rectificative. Sa livraison tardive, en septembre 2012, n'est pas réductible car les crédits encore disponibles en septembre sont conséquents en raison de dépenses très importantes en fin d'exercice.

PI-25 Qualité et respect des délais des états financiers annuels

(Méthode M 1)	D+	Justification de la notation
i) <i>État complet des états financiers</i>	D	Des informations essentielles ne figurent pas dans les états financiers
ii) <i>Soumission dans les délais des états financiers</i>	C	Les états sont soumis à la vérification externe dans les 15 mois qui suivent la fin de l'exercice.
iii) <i>Les normes comptables utilisées</i>	C	Les états sont présentés selon le même format d'une année à l'autre, et comportent des renseignements sur les normes comptables

Objectif

202. Cet indicateur évalue la qualité des états financiers consolidés de fin d'exercice. Pour les systèmes administratifs basés sur le système francophone, ce sont ceux de la loi de règlement. Ils sont essentiels pour la transparence de la gestion des finances publiques.

Justification de la notation

i) *Etat complet des états financiers*

Période considérée : exercice 2011 (dernier exercice audité par la Cour)

203. **Les comptes disponibles sont ceux de 2011.** Les comptes 2012 étaient, lors de la mission, en cours d'examen par la Cour des Comptes et donc protégés par les règles procédurales. L'évaluation porte donc sur les comptes 2011, transmis à la Cour en mars 2013 et jugés en 2013.

204. **Au Gabon certains des éléments du projet de loi de règlement sont « l'état financier annuel » au sens du PEFA.** Selon la loi n°4/85 du 27 juin 1985 relative aux lois de finances, (article 31) « *le projet de loi de règlement est accompagné (...) d'un rapport du juge des comptes établissant en particulier la conformité entre les comptes des administrateurs et ceux des comptables publics* ». La Cour des Comptes fait annuellement un rapport sur l'exécution des lois de finances accompagné de la déclaration générale de conformité entre le compte général administratif de l'Etat (CGAE) et le compte général des comptables de l'Etat (CGCE). Ce rapport est annexé au projet de loi de règlement (cf. PI 26).

205. **L'état quantitatif des pièces transmises à la Cour des comptes est complet.** Le Premier président a reçu en 2013 pour les comptes 2011 les pièces suivantes :

Projet de loi de règlement, accompagné de :

Budget de l'exercice 2011

Loi de finances complète

Compte Général Administratif de l'Etat

Etat récapitulatif de la situation détaillée des crédits *par classification administrative et économique, sur la base des ordonnancements*

Compte Général des Comptables de l'Etat

Synthèse d'exécution des recettes et des dépenses *En base caisse et par catégories économiques de dépenses*

La balance définitive des comptes

206. **Des informations essentielles ne figurent pas dans ces états financiers.** Les comptes des services en autonomie de gestion sont consolidés au vu d'ordonnances globales et la balance générale, établie à partir du grand livre, retrace les écritures agrégées des comptables principaux n compte de correspondants. En fait la comptabilité est en trois strates (Tableau 23) : celle du TPG détaillées à un niveau acceptable pour le juge des comptes, celle des comptables du Trésor consolidées dans la balance, celles des comptables des agences

consolidées sous forme faiblement désagrégée.⁵⁴ La Cour constate que « les comptes ne centralisent pas les écritures de tous les comptables principaux et qu'en conséquence elle ne peut délivrer de déclaration générale de conformité. »

Tableau 23 : Volumes de gestion comparés des comptables publics

Les "strates" de la comptabilité au Gabon			
(en milliards CFA sauf mention contraire)	2010	2011	2012
Budget de l'Etat (y/c amortissement emprunts)	2,095.98	2,370.80	2,453.10
Hors agences, FER et collectivités locales	1,928.23	2,025.49	2,045.17
Hors agences, FER et collectivités locales (%)	92.00%	85.43%	83.37%
TPG Libreville	1,841.93	1,838.77	1,867.80
TPG Libreville (%)	87.88%	77.56%	76.14%

Sources : dotations initiales budget 2010-12, affectation comptable des crédits

ii) *Soumission dans les délais des états financiers*

207. **Les états sont soumis à la vérification externe dans les 15 mois qui suivent la fin de l'exercice.** Les comptes doivent être transmis par le Ministre chargé du budget avant le 30 septembre de l'année suivant celle au titre de laquelle ils sont établis. Ils sont dans les faits transmis en deux envois séparés selon la chronologie suivante :

Clôture juridique de l'exercice 2011	31 décembre 2011
Fin des opérations de gestion	en mars 2012
Transmission (1) du Compte général administratif.....	3 octobre 2012
Transmission (2) du Compte général des comptables.....	2 mars 2013

iii) *Les normes comptables utilisées*

208. **Les états ont le même format d'une année à l'autre.** Durant les derniers exercices le gouvernement a transmis au Parlement et à la Cour les pièces requises selon le format, constant, prescrit par la législation financière.⁵⁵

209. **Les états renseignent sur les normes comptables utilisées mais elles sont anciennes.** Le référentiel comptable appliqué au Gabon pour les états financiers (balance générale des comptes et situation de l'exécution des recettes et des dépenses) utilise les normes suivantes :

- Plan comptable général de l'Union Douanière et Economique de l'Afrique

⁵⁴ Les comptes de correspondants inclus dans la balance générale ne retracent que les flux de trésorerie entre le trésor et le correspondant (agence, établissement public ou autres correspondants qui ont l'obligation de déposer leurs fonds au Trésor).

⁵⁵ Lois portant RGCP et loi relative aux lois de finances 1985.

Centrale (UDEAC) ;

- Loi 5/85 portant RGCP ;
- Loi 4/5 de 1985 relative aux lois de finances ;
- Nomenclature budgétaire de 2008.

210. **Aucune de ces normes ne fait explicitement référence aux normes comptables internationales.** Le règlement général de la comptabilité publique actuellement utilisé date de janvier 2008 ne fait pas référence aux normes comptables. La comptabilité se fait en mode caisse, et donc ne comptabilise les opérations et événements que lorsque qu'il y a entrée ou sortie de trésorerie. Les comptes sont donc élaborés selon des méthodes proches de la norme IPSAS « comptes en comptabilité de caisse », sans toutefois en produire l'intégralité des états comptables et sans qu'il soit possible d'en établir la conformité.

Encadré 10 : Evolutions en cours, le projet de nouveau RGCP (Règlement Général de la Comptabilité Publique) et de PCE (Plan Comptable de l'Etat)

Dans le cadre du calendrier de réformes des finances publiques gabonaises deux projets de décret portant RGCP et PCE ont été adressés en novembre 2013 à la CEMAC pour validation avant intégration dans le droit interne. Le cœur de la réforme comptable consistant principalement en un arrimage des nouvelles normes aux normes comptables internationales et dans le passage d'une comptabilité de caisse à une comptabilité d'engagement. Ces normes devraient entrer en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2015.

Des normes comptables et des fiches techniques de comptabilité Etat ont été élaborées par le Conseil National de la Comptabilité en septembre 2013, elles seront intégrées au nouveau référentiel comptable de l'Etat contenu dans les projets de RGCP et PCE.

Source : Trésor Gabon et Afritac Centre.

F. Surveillance et vérification externes

Les **indicateurs PI26 à PI 28** constituent le dernier volet de l'évaluation du cycle budgétaire. Ils apprécient si les dispositions relatives à l'examen des finances publiques et au suivi par les responsables sont opérationnelles.

PI-26 Étendue, nature et suivi de la vérification externe

(Méthode de notation : M1)	D +	Justification de la notation
<i>(i) Étendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)</i>	C	Les vérifications portent sur les entités de l'administration centrale représentant au moins 50% du total des dépenses. Les vérifications portent pour l'essentiel sur le contrôle des transactions, mais les rapports soulignent des questions majeures. Des informations partielles sont fournies sur les normes de vérification.
<i>(ii) Présentation dans les délais des rapports de vérification au parlement.</i>	D	Aucun rapport de vérification n'a été soumis au parlement dans la période sous revue la période sous revue.
<i>(iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs.</i>	B	Une réponse formelle est donnée dans les délais appropriés, mais peu de preuves existent d'un suivi systématique.

Objectif

211. **Cet indicateur évalue les éléments principaux de la qualité de la vérification externe effective** : son étendue de la vérification, sa conformité aux normes, dont l'indépendance de l'institution de vérification externe, l'accent mis sur les aspects systémiques et importants de la gestion des finances publiques dans les rapports, et la réalisation d'une vérification financière exhaustive, portant notamment sur l'exactitude des états financiers, la régularité des opérations et le fonctionnement des systèmes de contrôle interne et de passation des marchés.

Justification de la notation

Période de référence pour l'ensemble des composantes : exercice 2011 (dernier exercice vérifié⁵⁶)

212. **Au sens de cet indicateur, la vérification externe, est un audit indépendant et complet des comptes, des systèmes, voire de l'efficacité des dépenses.** Pour être de haute qualité, elle doit être conduite par un organe indépendant du gouvernement et porter sur l'exactitude des états financiers, la régularité des opérations et le fonctionnement des systèmes de

⁵⁶ L'évaluation qui suit fait également référence aux exercices 2010 et 2011 pour éclairer le lecteur sur les tendances récurrentes mais la notation retenue porte sur le seul exercice 2011.

contrôle interne et de passation des marchés. La réalisation d'audits de performance (tels que l'analyse de l'efficacité des dépenses dans le cas des principaux contrats d'infrastructure par exemple) qui fait également partie d'une fonction de vérification de haute qualité relève du champ de l'indicateur PI 28.

213. **Au Gabon la vérification externe au sens de l'indicateur PI 26 relève de la Cour des comptes.** La Constitution (article 48) et la loi organique 11/94 du 17 septembre relatives à la Cour des comptes établissent son indépendance par rapport à l'exécutif et au législatif et dispose qu'elle les assiste dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

214. **Les travaux de la Cour des comptes permettant d'apprécier l'indicateur PI 26 se limitent à ceux réalisés pour la loi de règlement.** La composante ii) mentionne en effet sur les états financiers annuels mais couvre potentiellement d'autres vérifications pour lesquelles le délai de présentation au Parlement est différent de celui applicables aux états financiers. La composante i) s'apprécie par le pourcentage (75%, 50%) des dépenses de l'entité vérifiée dans le total des dépenses des entités de l'administration centrale. Dans le cas du Gabon aucune entité, par exemple de service en autonomie de gestion, n'atteint, et de loin, ce seuil minimal de 50%.

i) *Étendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit).*

215. **En l'état de la comptabilité publique, la Cour est dans l'incapacité de conduire une vérification au sens de cet indicateur.** La Cour des comptes, destinataire des états financiers annuels au sens du PI-25 a rédigé et publié deux rapports⁵⁷ décrivant l'exécution du budget des exercices correspondants⁵⁸. Elle en tire des conclusions générales portant sur l'atteinte des objectifs budgétaires en recettes et en dépenses, mais elle ne peut, en l'état des comptes qui lui sont transmis remplir les fonctions de vérification décrites plus haut : elle ne peut se prononcer sur l'exactitude des états financiers, sur la régularité des opérations et le fonctionnement des systèmes de contrôle interne et de passation des marchés, encore moins sur l'efficacité des dépenses. La Cour des comptes constate en effet, au moins depuis 2010, qu'en l'absence de centralisation des écritures de tous les comptes principaux elle ne peut délivrer la déclaration générale de conformité.

216. **Les rapports de la Cour n'en soulèvent pas moins des questions majeures.** A titre d'exemple, dans ses deux derniers rapports la Cour soulevait des incohérences entre comptabilités budgétaire et générale, et remettait en cause le déficit budgétaire affiché dans les comptes de l'Etat. Elle soulignait également les failles de la centralisation des comptes.

⁵⁷ Rapports généraux sur le contrôle de l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget 2010 et 2011 dont la partie finale est la déclaration de conformité.

⁵⁸ La Cour a également produit en 2013 (avec l'assistance de la Banque mondiale) un rapport d'audit sectoriel sur la dépense sociale dans les investissements hospitaliers, portant sur les périodes 2010–11. Deux autres audits sont prévus en 2014 pour consolider l'approche.

217. **Des informations partielles sur les normes d’audit utilisées sont fournies.** Les normes légales en vigueur sont anciennes (lois de 1985 et normes UDEAC), elles ne constituent pas un recueil de normes comptables et n’appliquent pas les normes d’audit INTOSAI. La Cour fait mention de ces normes anciennes mais elle ne peut en l’état de ces normes les évoquer point par point et les appliquer à la manière de normes modernes. Les informations sur les normes d’audit ne peuvent donc qu’être très partielles.

ii) *Présentation dans les délais des rapports de vérification au parlement*

218. **Aucun rapport n’a été soumis au parlement durant la période sous revue.** Cette composante apprécie les délais de transmission du rapport de vérification compté à partir de : (i) la fin de l’exercice couvert ; (ii) la réception des états financiers par la Cour. Les seuls rapports concernés sont ceux relatifs aux états financiers (cf. 3). La chronologie des travaux est retracée dans le tableau 24.

219. **Les lois de règlement n’ont pas été soumises au Parlement en les formes légales.** Celle relative à l’exercice 2010, préparée par le Gouvernement, n’a pas encore été déposée. La loi de règlement de l’exercice 2011, sans déclaration générale de conformité, a été promulguée par ordonnance le 13 février 2013 (ordonnance n° 18/ PR/ 2013) sans avoir été présentée au Parlement pour examen et adoption. Le délai maximal de douze mois pour attribuer à la composante est donc dans les deux cas, pour des raisons différentes, dépassé.

Tableau 24 : Délais de vérification et de règlement des budgets 2010–12

	Exercice 2010	Exercice 2011	Exercice 2012
Fin de l’exercice (a)	31 décembre 2010	31 décembre 2011	31 décembre 2012
Réception des comptes par la Cour (b)	14 décembre 2011	2 mars 2013	Non livre
Publication du rapport de vérification (c)	Juillet 2012	Juillet 2013	Non publié
Délais (a – c)	19 mois	19 mois	En cours
Transmission du projet de loi de règlement (d)	Non transmis	Ordonnance du 13 février 2013	Non transmis
Délais (a – d)	NS	14 mois	En cours

iii) *Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs.*

220. **Une réponse formelle est donnée dans les délais appropriés, mais peu de preuves existent d’un suivi systématique.** La loi organique n°11/94 dispose, en substance, que tout rapport de la Cour des comptes est d’abord envoyé au contrôlé sous forme « provisoire » pour assurer la contradiction. Le rapport définitif est finalisé. C’est donc dans ce cadre procédural que doit être apprécié la réponse au sens de cette composante iii). La DGB et la DGST fournissent certes des réponses détaillées au rapport « provisoire » mais il n’existe pas de service ou d’instance du gouvernement en charge du suivi centralisé des recommandations en cours d’année. Le suivi effectif au sens de cette composante est donc partiel.

PI-27 Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif

(Méthode de notation M1)	C +	
<i>(i) Portée de l'examen par le Parlement.</i>	B	Le contrôle parlementaire porte sur les politiques budgétaires et les agrégats pour l'année à venir ainsi que les estimations détaillées des dépenses et des recettes.
<i>(ii) Mesure dans laquelle les procédures du parlement sont bien établies et respectées</i>	A	Les procédures parlementaires pour l'examen du budget sont bien établies et respectées. Elles incluent des dispositions organisationnelles internes, telles que des comités spécialisés d'examen et des procédures de négociation.
<i>(iii) L'adéquation du temps imparti au parlement pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti en pratique pour l'ensemble des étapes)</i>	A	Le parlement dispose d'au moins deux mois pour examiner les projets de budget.
<i>(iv) Les règles régissant les modifications du budget en cours d'exercice par l'exécutif sans une approbation ex-ante par le parlement</i>	C	Des règles claires existent, mais elles autorisent des réallocations administratives très importantes ainsi qu'une augmentation du total des dépenses.

Objectif

221. Cet indicateur évalue dans quelle mesure les autorités législatives examinent le projet de loi de finances avec la rigueur requise pour exercer de manière efficace leurs prérogatives et faire en sorte que la crédibilité du gouvernement qui doit rendre compte aux électeurs n'en souffre pas.

222. **Cet indicateur est relatif à l'examen de la LFI par le Parlement qui, au Gabon est constitué de l'Assemblée Nationale et du Sénat.** Ses composantes portent sur la LFI 2012. Le caractère approprié des documents communiqués au pouvoir législatif est apprécié par le PI-6.

Justification de la notation

- i) Portée de l'examen par le Parlement
Période considérée : 2012 (dernier exercice clos)

223. **Le débat parlementaire porte sur les politiques budgétaires et les agrégats pour l'année à venir ainsi que les estimations détaillées des dépenses et des recettes.** Le vote porte sur l'ensemble des agrégats présentés dans le budget (voir PI-6).

224. **Toutefois, le contrôle parlementaire, au sens de sa capacité à le modifier par son vote, est limité.** La Constitution limite la durée de ses discussions et la nature de ses amendements. Les dispositions de l'article 48 permettant de limiter la durée des débats sont traitées à la composante (iii). L'article 55 de la Constitution limite le champ des amendements d'origine parlementaire en disposant que ceux qui ont pour conséquence soit

une diminution de recettes ; soit la création ou l'aggravation d'une charge (même si l'on propose des recettes de même montant) sont irrecevables. Ce point limite le contrôle parlementaire sur les politiques budgétaires. Les conséquences de la limitation du contenu des amendements sont d'ailleurs accrues par des dispositions de la loi 4/85 du 27 juin 1985 relative aux lois de finances. Son article 37 porte sur les modalités de vote de chacune des deux parties, la seconde, les dépenses, est votée par partie, titre et section. C'est donc au niveau de la partie (il existe 5 parties sur l'ensemble du budget) et de la section (les ministères) que s'applique l'irrecevabilité de l'article 55. Par contre la rédaction d'un amendement de « compensation » est difficile, la loi disposant que les estimations de recettes de la première partie sont votées en bloc. Ces éléments réduisent donc la capacité du Parlement à agir sur les politiques budgétaires par redéploiement de crédits. Le contrôle du Parlement sera très significativement amélioré par le passage, en 2014, au budget programme.

ii) Mesure dans laquelle les procédures sont bien établies et respectées

225. Les procédures parlementaires pour l'examen du budget sont bien établies et respectées. Elles incluent des dispositions organisationnelles internes, telles que les commissions parlementaires et des procédures de négociation entre les deux Chambres. Les procédures internes des deux Chambres sont précisées par leur règlement interne qui prévoit notamment un examen préalable des textes par des commissions. A l'Assemblée nationale le PLF est étudié par la Commission des finances, du budget et de la comptabilité publique qui, notamment, auditionne les ministres chargés de l'économie et du budget. Elle rend compte de ses travaux et conclusions avant la séance plénière par deux rapports portant respectivement sur la première et la seconde partie du PLF. La procédure suivie par le Sénat est similaire, la seule différence étant que le rapport de la Commission des finances, du budget et des comptes économiques de la Nation couvre la totalité du PLF.⁵⁹

226. Les procédures de négociation avec le gouvernement sont également bien établies. L'articulation du Parlement et du Gouvernement pour l'examen du PLF est également prévue par la Constitution. Elle dispose (art. 54) que le PLF est d'abord déposé à l'Assemblée nationale, et ce, au plus tard 45 jours après l'ouverture de la seconde session ordinaire (art.48). Ce dépôt est formalisé par un décret du Premier ministre⁶⁰.

227. La Constitution prévoit enfin un avis du Conseil économique et social. Cette disposition (art.108) est appliquée et prend la forme d'un rapport adopté par l'assemblée plénière du Conseil.

iii) Adéquation du temps imparti au parlement pour examiner le projet de budget en

⁵⁹ Rapport n° 19/ 2011 pour le PLF 2012.

⁶⁰ Conseil des ministres du 6 octobre 2011, décret n° 021/ PM , avis n° 0039/ du CES pour le PLF 2012.

ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti en pratique en pratique dans l'ensemble des étapes)

228. Le Parlement dispose de plus de deux mois pour examiner les projets de budget.

Le temps dont dispose le Parlement pour examiner les projets de budget, est de 65 jours au minimum. L'appréciation de ce délai minimum résulte de la combinaison de deux articles de la Constitution. Son article 48 dispose, en substance, que, si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans les quarante-cinq jours suivant le dépôt du PLF le gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans les vingt jours. Si le PLFI n'a pas été adopté à l'issue de cette première lecture son examen est poursuivi dans les conditions applicables aux autres textes législatifs précisées dans l'article 58 a). Cet article redonne l'initiative à l'exécutif. La décision de réunir une commission mixte relève du Premier ministre (qui « peut la provoquer »).

229. Les projets de loi de finances ont toujours été adoptés avant le début de l'exercice concerné (voir également PI-11).⁶¹ La discussion du PLFI est, en pratique, assez consensuelle⁶² et les LFI sont adoptées en première lecture. Le délai maximal accordé au gouvernement pour son dépôt (45 jours après l'ouverture de la seconde session du Parlement, le Premier jour ouvrable de septembre) conjugué avec l'encadrement de la durée de la première lecture (quarante-cinq jours pour l'Assemblée et vingt pour le Sénat) font que le PLF est adopté au plus tard vers la mi-décembre. Dans la pratique cette adoption intervient nettement plus tôt. La LFI a donc toujours été adoptée avant le début de l'exercice concerné ce qui est positif pour l'exécution budgétaire de l'année à venir

- iv) *Règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par le Parlement*

230. Il existe des règles claires pour la modification du budget en cours d'exercice par l'exécutif. Des modifications en exécution peuvent intervenir sans approbation préalable du Parlement par des virements de crédits. La loi n° 4/85 prévoit deux instruments de modification des dotations sans approbation préalable du législatif. Le transfert de crédits ne modifiant pas la substance de son vote initial, jusqu'au passage en Budget programmes, s'apprécie au niveau du chapitre, la mission s'est centrée sur le virement de crédits entre chapitres. Le décret n° 484/PRIMEFBP du 19 juillet 2002 qui les encadre dispose que le montant cumulé des crédits ayant fait l'objet de virements ne peut excéder 10% des crédits ouverts par la LFI pour chacun des chapitres concernés. Ils sont autorisés par une loi de finances rectificative.

⁶¹ Ce point permet d'assurer la notation de la composante iii) de l'indicateur PI 11

⁶² Entretien de la mission avec le Président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale.

231. **Ces règles semblent avoir été respectées en 2012, mais elles autorisent des réallocations administratives très importantes.** Les règles relatives aux modifications par le Gouvernement lors de l'exécution de l'autorisation budgétaire initiale ne sont pas toujours respectées. En 2012, aux dires des autorités, les virements réalisés au cours de l'exercice étaient conformes au décret n° 484/PRIMEFBP. Il n'en demeure pas moins que les volumes mouvementés sont importants. A titre d'exemple, la Cour signalait en 2011 que le montant des crédits votés avait été majoré illicitement par voie réglementaire de 56, 465 milliards (en 2010) et de 0, 0365 milliards (en 2011). En 2012, 311 mouvements réglementaires pour un montant de 11,078 milliards sont intervenus avant la loi de finances rectificative et 895 après, pour un montant moindre (1, 030 milliard).⁶³

PI-28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif

(Méthode de notation M1)	D	Justification de la notation
<i>(i) Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le parlement (pour les rapports reçus au cours des trois dernières années).</i>	D	L'examen des rapports de vérification par le parlement ne se fait pas.
<i>(ii) Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions.</i>	D	Le Parlement ne conduit aucune audition approfondie.
<i>(iii) Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif.</i>	D	Le Parlement ne formule aucune recommandation.

Objectif

232. **Cet indicateur évalue la manière avec laquelle le pouvoir législatif joue son rôle clef dans le contrôle rigoureux de l'exécution du budget.** Cet indicateur a des points de recoupement avec le PI 26 mais en diffère par son champ et les potentiels vérificateurs externes. Il couvre les entités de l'administration centrale en y incluant les agences publiques autonomes indépendamment de leur poids dans les dépenses totales. Il ajoute donc à celui de PI 26 les services à autonomie de gestion. Ils ne sont toutefois concernés que si une loi les oblige à présenter au Parlement les rapports de vérification ou si leurs ministres de tutelle doivent répondre à ses questions.

233. **Dans le cas du Gabon le champ de l'indicateur PI 26 n'ajoute, potentiellement, au rapport de la Cour des comptes sur le contrôle de l'exécution des LF que ses autres rapports de contrôle.**⁶⁴ Les établissements publics n'ont en effet pas d'obligation en matière

⁶³ Extractions du logiciel budgétaire SYBI.

⁶⁴ A l'exception de ceux sur les comptes des comptables établit dans une optique de jugement et non de vérification.

de certification de leurs comptes et les éventuels contrôles de leurs ministères de tutelle ne constituent pas une vérification externe au sens du cadre PEFA. Il en est de même, cette fois du côté du pouvoir législatif, du « comité permanent chargé du suivi de l'exécution du budget général de l'Etat » prévu par l'article 116 du règlement de l'Assemblée nationale au sein de la Commission des finances, ou de l'audition des ministres sur le PLF par cette même Commission (cf. PI 27).

234. **La loi organique n°11/ 94 relative à la Cour des comptes ne prévoit cependant pas la transmission de ses autres rapports au Parlement.** Ainsi si elle établit chaque année, en application de son article 159, un rapport en retenant certaines des observations de ses vérifications de l'année précédente, la loi organique dispose que ce « rapport annuel » est remis au président de la République. Le Parlement n'est pas mentionné. Dans les faits, les rapports de vérification externe au sens de l'indicateur PI 28, se réduisent donc au rapport sur le contrôle de l'exécution des LF en vue du règlement du budget.

235. **La notation très dégradée de cet indicateur ne jette aucun voile sur la qualité des travaux de la Cour.** En effet cet indicateur n'évalue pas la qualité de la vérification externe mais sa prise en compte par la Représentation Nationale – ce qui n'est pas le cas au Gabon du fait des règles institutionnelles en vigueur.

Justification de la notation

Période considérée : 2010–12 (trois derniers exercices clos)

- i) *Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le Parlement*

236. **L'examen des rapports de vérification par le parlement ne se fait pas.** La note de cette composante est, donc, D. Les notes plus élevées nécessitent en effet, à minima, que l'examen des rapports de vérification par le Parlement soit « généralement achevé dans les 12 mois suivant la réception » Les lois de règlement n'ayant pas été soumises au Parlement (voir PI-26) les rapports sur le contrôle de l'exécution des LF, n'ont pas été examinés par le pouvoir législatif.

- ii) *Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions*

237. **Le Parlement ne conduit aucune audition approfondie.** La note de cette composante est D, pour les mêmes raisons que dans le cas de la composante i).

- iii) *Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif*

238. **Le Parlement ne formule aucune recommandation.** La note de cette composante est D, pour les mêmes raisons que dans le cas des deux composantes précédentes.

Encadré 11 : Vérification externe, évolutions possibles

L'article 52 du projet de loi organique en cours d'adoption prévoit qu'un « rapport de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances accompagné d'une certification de la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'Etat » sera joint au projet de loi de finances pour examen du Parlement. Cette disposition, si elle est accompagnée d'une modification dans le même sens des règlements des Assemblées formalisera l'examen par la Représentation Nationale des rapports de vérification externe.

Source : projet de loi soumis à l'avis de la CEMAC.

G. Pratiques des bailleurs de fonds

Les indicateurs qui suivent, D1 à D3, évaluent les pratiques des bailleurs de fonds : ils ne portent que sur celles de ces pratiques qui ont un impact sur la performance du système de gestion des finances publiques du pays.

D-1 Prévisibilité de l'appui budgétaire direct

(Méthode de notation M1)	N/A	
<i>(i) L'écart annuel entre l'appui budgétaire effectif et les prévisions communiquées par les bailleurs de fonds au moins six semaines avant la présentation des projets de budget au Parlement (ou une autre institution d'approbation équivalente).</i>	N/A	Aucun appui budgétaire direct n'a été versé au Gabon durant la période considérée.
<i>(ii) Respect des délais de décaissements des bailleurs de fonds en cours d'exercice (conformité avec les prévisions trimestrielles globales)</i>	N/A	Aucun appui budgétaire direct n'a été versé au Gabon durant la période considérée.

Objectif

239. **Cet indicateur mesure le degré de prévisibilité de l'appui budgétaire direct.** Pour ce faire, il a deux composantes : (i) la première mesure l'écart entre l'appui budgétaire effectif et les prévisions communiquées par les bailleurs au moins six semaines avant la présentation du projet de LFI à l'Assemblée nationale ; et (ii) la deuxième composante évalue si les délais de décaissements des bailleurs pendant l'exercice sont conformes aux prévisions trimestrielles.

Justification de la notation

240. **L'appui budgétaire direct, au sens de l'indicateur D1, est la forme d'appui la plus conforme à la déclaration de Paris.**⁶⁵ L'appui budgétaire direct se traduit par le versement au Trésor Public, sous forme de dons ou de prêts, d'aides abondant le budget du gouvernement (ou de secteurs bien déterminés) pour servir à des objectifs de développement identifiés, le plus souvent par convention. Ces fonds sont alors utilisés selon les mêmes procédures que celles appliquées aux autres ressources de l'Etat. L'appui budgétaire sectoriel se distingue du général par un ciblage sur un ou plusieurs secteurs, les méthodes de décaissement restent celles du pays.

241. **Aucun financement extérieur n'est versé au Gabon sous forme d'appui budgétaire direct.** Les entretiens avec la Direction Générale de la Dette, les principaux bailleurs et le conseiller du Premier Ministre chargé de la coordination des bailleurs montrent que le Gabon n'a bénéficié d'aucun appui budgétaire direct dans les trois dernières années.

⁶⁵ Déclaration de Paris.

Le dernier don répondant aux critères de l'appui budgétaire remonte à 2009.

242. Aucune des composantes de cet indicateur ne peut donc s'appliquer sur la période de référence considérée (exercices 2010 à 2012).

D-2 Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide-programme et établissement des rapports y afférents

(Méthode de notation M1)	D	Justification de la notation
<i>(i) État complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets.</i>	D	Tous les principaux bailleurs de fonds ne fournissent pas d'estimations sur les décaissements de l'aide-projet au moins pour l'exercice budgétaire à venir et au moins trois mois avant le démarrage de cet exercice.
<i>(ii) Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets.</i>	D	Les bailleurs de fonds ne fournissent pas de rapports trimestriels portant sur les décaissements effectués pour au moins 50% de prévisions de financement extérieurs des projets inscrites au budget dans les deux mois qui suivent la fin de la période.

Objectif

243. Cet indicateur mesure le degré selon lequel les bailleurs de fonds fournissent des rapports pour la budgétisation de l'aide-projet et de l'aide-programme. Il comprend deux composantes : (i) la première examine l'état complet et le respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions à l'appui des projets. ; (ii) la deuxième composante évalue la fréquence et la portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets.

Justification de la notation

244. Au sens de cet indicateur, l'aide projet ou aide programme, est celle décaissée et consommée selon des procédures propres aux bailleurs de fonds. Il s'agit de versements sous forme de prêts ou de dons, affectés à des projets ou des programmes de développement précisément définis, et dont tout ou partie des procédures de gestion et des arrangements bancaires n'empruntent pas les canaux de l'administration gabonaise.

- i) *État complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets.*

Période de référence (dernier exercice clos) : exercice 2012

245. La prévisibilité de l'appui projet au Gabon est très faible et les délais de communication incompatibles avec la procédure budgétaire. Pour l'exercice 2012, les informations disponibles auprès de la direction générale de la dette, chargée de sa collecte auprès des bailleurs, se résument aux éléments infra (tableau 25). La loi de finances initiale n'ayant pu retracer les prévisions d'appui ne comporte qu'une dotation générique. Les prévisions n'ont été inscrites que dans la loi de finances rectificative pour des montants très

éloignés de la réalisation effective.

Tableau 25 : Aide projet rapportée dans la loi de finances 2012

Financements extérieurs sous forme d'aide projet			
(en milliards de FCFA)	Réalisé 2012	LFR 2012	LFI 2012
FINEX (Financements extérieurs)	184.90	248.40	100.00
Aide bilatérale	59.00	84.10	-
<i>France (AFD)</i>	<i>18.50</i>	<i>35.00</i>	-
<i>Koweït</i>	<i>0.20</i>	<i>2.50</i>	-
<i>Chine</i>	<i>40.30</i>	<i>46.60</i>	-
Aide multilatérale	43.60	59.30	-
<i>BAD</i>	<i>33.40</i>	<i>45.80</i>	-
<i>BDEAC</i>	<i>1.50</i>	<i>1.10</i>	-
<i>BIRD</i>	<i>5.70</i>	<i>11.60</i>	-
<i>BID</i>	<i>2.20</i>	<i>0.00</i>	-
<i>FIDA</i>	<i>0.80</i>	<i>0.80</i>	-
Banques commerciales externes	82.30	105.00	-
Dons-projets	1.8		-
<i>AFD</i>	<i>1.10</i>	-	-
<i>BAD</i>	<i>0.70</i>	-	-

Source : direction générale de la dette

246. **Le recensement des décaissements prévisionnels n'a pas fait l'objet d'une procédure organisée sur la période.** Jusqu'en 2013 il n'y avait pas lors de la programmation budgétaire de recensement entre les bailleurs et l'administration des décaissements prévisionnels. La direction générale de la dette chargée de suivre les financements externes ne disposait pas des informations nécessaires à une programmation budgétaire optimale et ce pour deux raisons principales :

- l'absence de point focal destinataire de toutes les conventions de financements de projets (toutes administrations confondues) ;
- l'absence de prévisions fiables des financements externes sur un exercice donné. Les mises à jour par les bailleurs des échéanciers de décaissements prévisionnels figurant dans chaque convention de financement de projet ne sont pas transmises à la DGD ou au budget alors que le démarrage tardif et l'exécution retardée de nombreuses opérations peuvent rendre les prévisions initiales assez rapidement caduques.

247. **Le recensement des dons projets reste lacunaire.** Les éléments ci-dessus montrent comme seuls donateurs l'AFD et la BAD alors que l'Union européenne, qui n'y figure pas, fait des dons annuels d'environ 6,5 milliards à l'Etat gabonais qui ne sont pas inscrits dans le budget.

- ii) *Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets.*

Période de référence : exercice 2012

248. **Aucun rapport des bailleurs de fonds sur les flux réels n'a été transmis aux autorités chargées de les consolider.** Les entretiens avec la direction générale de la dette, la cellule de coordination de l'aide extérieure, montrent que les bailleurs ne fournissent aucun rapport trimestriel d'exécution à l'administration. Il est possible, voire probable, que des rapports soient envoyés aux ministères bénéficiaires des appuis, mais ni ces derniers ni les bailleurs ne les transmettent aux services de la dette.⁶⁶

Encadré 12 : les évolutions envisagées par le gouvernement pour la collecte des informations bailleurs

Le gouvernement a créé en 2013, auprès du Premier Ministre un Comité conjoint Gouvernement / Partenaires Techniques et Financiers (PTF) sur l'aide extérieure. Ce comité, doté de 4 organes, bénéficie plus particulièrement d'une cellule de coordination chargée de centraliser les informations relatives à la mise en œuvre de l'aide extérieure. En 2013 elle a réalisé une enquête exhaustive, auprès de l'ensemble des PTF, destinée à recenser tous les projets en cours. Cette initiative permettra sans nul doute de fixer un nouveau cadre de dialogue entre l'administration gabonaise et les PTF et par là même de permettre un meilleur pilotage des financements externes.

Un projet de décret présidentiel organisant les procédures des projets cofinancés. était en cours d'élaboration en décembre 2013.

Source : Bailleurs

D-3 Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales

(Méthode de notation M1)	D	
<i>i) La proportion globale des fonds versés à l'administration centrale au titre de l'aide qui est gérée sur la base des procédures nationales.</i>	D	Aucun des fonds versés à l'administration centrale au titre de l'aide n'est géré conformément aux procédures nationales.

Objectif

249. **Cet indicateur porte sur la proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales.** Elle est mesurée par la moyenne du pourcentage des ressources des bailleurs de fonds utilisant les systèmes nationaux dans les domaines suivants : (i) passation des marchés ; (ii) chaîne de la dépense ; (iii) vérification et établissement des rapports.

⁶⁶ Toutefois certains bailleurs (Banque Mondiale et Union Européenne) fournissent aux services gabonais dont la Direction de la Dette un accès (client connexion) à l'information d'exécution des projets.

Justification de la notation

Période de référence : exercice 2012 (dernier exercice clos)

250. **Aucun versement, au sens de l'indicateur n'a été effectué au titre de l'aide gérée selon les procédures nationales.** L'utilisation des procédures nationales signifie, au sens de l'indicateur, que les procédures bancaires, d'approbation, de passation des marchés, comptables, de vérification, de décaissement et d'établissement des rapports sont identiques à celles s'appliquant aux fonds publics. Sur la base d'une enquête auprès des principaux bailleurs⁶⁷ (UE, BAD, WB et AFD) et d'entretiens avec le responsable de la cellule de coordination de l'aide extérieure, il apparaît que les fonds versés au titre de l'aide-projet ou de l'aide-programme, sous forme de prêts ou de dons, ne sont pas gérés selon les procédures nationales. Les bailleurs font certes des dons (voir indicateur PI-7, Tableau 13) de l'ordre de 8 à 9 milliards de F CFA par an. Mais ces dons ne sont ni inscrits ni rapportés au budget, ce qui les exclut des procédures nationales au sens de cet indicateur.

251. **Dans les faits, chaque bailleur conserve les procédures qui lui sont propres.** Pour celles listées dans l'indicateur les bailleurs utilisent des procédures :

- bancaires propres : les fonds arrivent rarement sur les comptes du Trésor ;
- d'approbation et de passation de marchés conformes à leur réglementation interne ;
- d'audit et de contrôle des dépenses indépendantes des règles locales ;
- de décaissement qui ne sont pas adossées ou dépendantes du cycle de la dépense du Gabon ;
- de reporting et d'élaboration des rapports d'exécution propres.

⁶⁷ Questionnaire adressé le 11 décembre 2013.

IV. LE PROCESSUS GOUVERNEMENTAL DE REFORME

A. Les besoins de modernisation mis en lumière par l'évaluation PEFA

252. **La performance du système de gestion des finances publiques est altérée par l'obsolescence des circuits et procédures d'exécution budgétaires et comptables.**

L'analyse des indicateurs faite dans la partie précédente montre qu'en dépit d'une relativement bonne présentation du budget soumis aux Assemblées, sa crédibilité et la surveillance externe souffrent de la faible qualité des états financiers. Ceci s'explique notamment par le fait que l'administration peine à répondre à la dynamique nouvelle portée par le PSGE et à l'accroissement significatif des dépenses d'investissement qui en résulte. Il ressort des entretiens menés par l'équipe d'évaluateurs que les circuits et procédures d'exécution du budget, obsolètes et peu diligents ne parviennent pas à suivre le rythme des dépenses et délivrer les résultats attendus. Pour surmonter cette difficulté, le recours à des démembrements de l'Etat (Agence, caisses, et fonds) a été accru en plus des services en autonomie de gestion déjà existants. Les dépenses réalisées par ces démembrements ne sont pas rapportées dans la comptabilité de l'Etat avec le degré de détail requis ; les paiements ne peuvent donc être rapprochés des dotations initiales des ministères. Ces carences altèrent sérieusement la couverture du budget et son image comptable qui n'est en outre produite que très tardivement. Il en résulte deux conséquences dommageables :

- d'une part, la vérification externe ne peut s'effectuer normalement ce qui entache la crédibilité du budget ;
- d'autre part, le pays ne peut pas suivre et maîtriser ses arriérés de paiement ni mobiliser la totalité de ses recettes certaines étant affectées à ces démembrements et très mal rapportées.

253. **Le gouvernement se trouve en outre face au défi de réussir la réforme budgétaire en 2015.** L'étape constituant à basculer en BOP en 2015 est porteuse de risques qui doivent être appréhendés avec lucidité. Plusieurs jalons et pré-requis de réforme ont été prévus, mais ils sont tous en cours de réalisation : (i) L'amélioration de la nouvelle documentation budgétaire ; (ii) La modernisation en cours du cadre légal et réglementaire ; (iii) La déconcentration de la gestion financière et RH auprès des ministères ; et (iv), plus préoccupante encore, la modernisation des systèmes d'information budgétaire et comptable. Si l'un de ces cinq éléments subissait des retards de mise en place, la bascule en BOP pourrait se révéler très hasardeuse, au risque de ne pas respecter les délais et / ou les modalités constitutionnelles de vote de la loi de finances, bloquer ou ralentir la chaîne de la dépense, ou encore perdre le contrôle de la gestion.

254. **Il ressort enfin de l'évaluation que le gouvernement ne connaît ni ne maîtrise des risques majeurs pour ses finances publiques.** L'histoire récente démontre que

des passifs contingents et des dettes latentes peuvent constituer des risques macro budgétaires graves et qu'il importe de les suivre au travers des instruments financiers de l'Etat.⁶⁸ A ce titre, le FMI recommande d'assurer que les rapports budgétaires : (i) couvrent une plus large gamme d'institutions du secteur public ; (ii) enregistrent un plus grand nombre d'actifs et de passifs directs et conditionnels ; (iii) prennent en compte une plus grande gamme de transactions et de flux ; (iv) soient publiés plus rapidement ; et (v) présentent les prévisions et les réalisations budgétaires sur des bases cohérentes. Or il ressort des indicateurs supra que l'Etat ne connaît ni ne maîtrise des agrégats aussi fondamentaux que :

- Les arriérés de dépenses et de recettes ;
- Les dépenses fiscales (exonérations d'impôts ou de taxes)
- Les garanties et les cautionnements des tiers par l'Etat ;
- Les équilibres financiers des banques ou quasi banques, des établissements et des entreprises publiques ou parapubliques.

255. **Les besoins de modernisation portent en conséquence sur quatre principaux secteurs (Encadré 13):** améliorer la fonction centralisatrice comptable ; réussir la bascule 2015 en budget de programmes ; surmonter l'obsolescence des procédures d'exécution du budget ; et restaurer la couverture du budget.

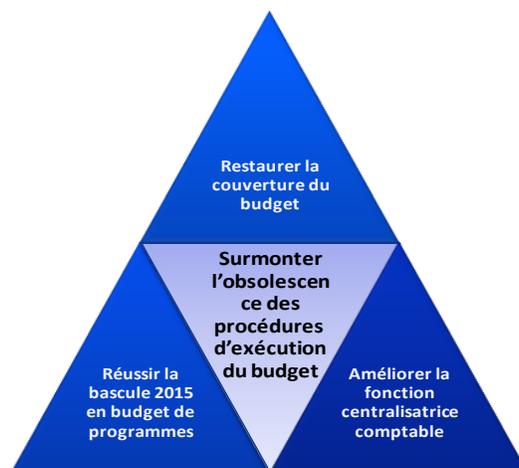
256. **Les autorités de la République gabonaise ont lancé un train de réformes ambitieuses** qui placent désormais le pays parmi les précurseurs dans la mise en œuvre des nouvelles directives du cadre harmonisé des finances publiques de la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC). Le gouvernement s'est ainsi fixé pour objectif la budgétisation par objectifs de programme (BOP) à partir de 2015 soit deux années avant le délai initialement imparti par les directives.⁶⁹

257. **Il existe plusieurs éléments encourageants** pour la réussite de cette réforme : une volonté gouvernementale affirmée et une dynamique de réforme, la constitution d'une équipe pluridisciplinaire (budget, trésor, contrôle budgétaire, fonction publique, ressources et charges publiques) chargée de la piloter, la réorganisation de services du Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique (MBCPPF), l'amorce d'une déconcentration des fonctions financières et ressources humaines (RH) au sein des ministères, et le suivi des travaux législatifs par le cabinet du ministre.

⁶⁸ Pour plus de détails voir : « transparence, système de responsabilité et risques budgétaires » papier, préparé par le Département des finances publiques, et transmis au conseil d'administration du FMI le 7 août 2012.

⁶⁹ Les délais de transposition et de mise en œuvre des directives ont depuis été rééchelonnés par la CEMAC.

Encadré 13 : les besoins de modernisation



A court terme :

- Sécuriser la bascule BOP : Il s'agit d'assurer en particulier la livraison et l'opérationnalité du SI, le cadre juridique et la nomenclature comptable ; et d'accompagner les utilisateurs.
- Intégrer la chaîne budgétaire et comptable : L'objectif est d'intégrer la comptabilité générale au système budgétaire ; de suivre et d'apurer les arriérés ; et de maîtriser la dépense (régulation budgétaire articulée avec la trésorerie prévisionnelle disponible, stratégie d'endettement et gestion active de la trésorerie).
- Fluidifier et dynamiser la gestion : à partir d'un audit des circuits de la dépense il est possible de réduire les goulots d'étranglement et de l'accélérer tout en améliorant sa qualité ; discipliner les pratiques d'achat et de marchés publics.

A plus long terme :

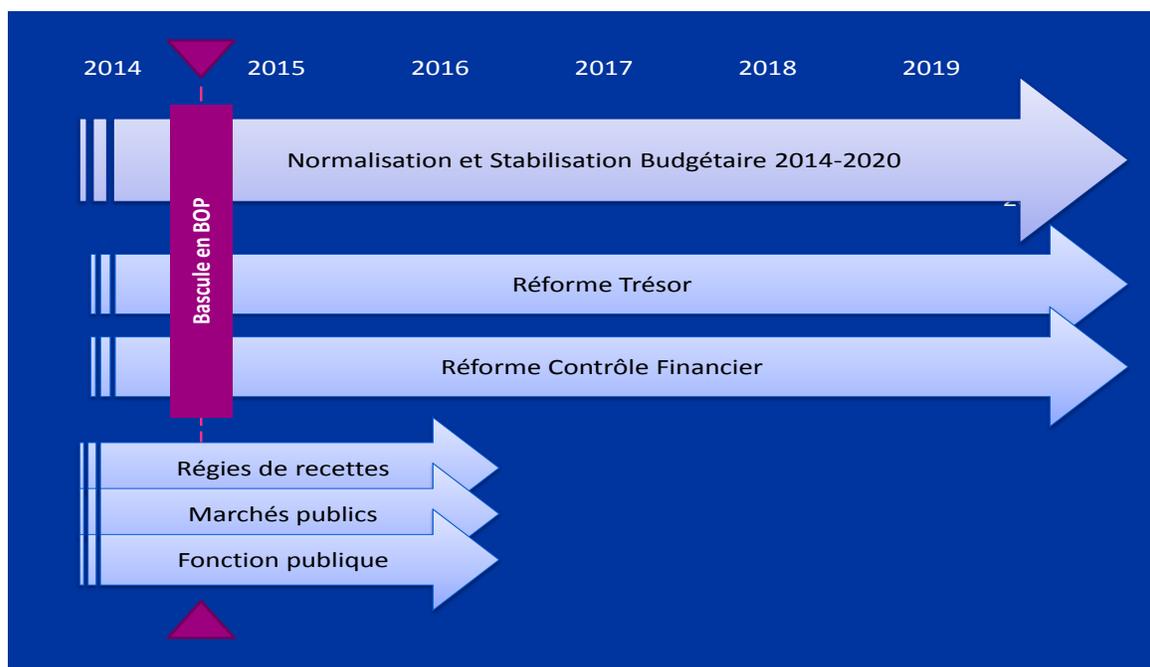
- Etablir un schéma d'intégration des systèmes pour arrêter les choix d'architecture SI et les mettre en œuvre (intégration comptable et interfaces), et éviter la prolifération d'applications métiers, ce qui suppose une fonction informatique forte et transversale.
- Poser les bases de la comptabilité en renforçant la fonction centralisatrice comptable et pour réduire les délais de livraison des états financiers. Dans ce cadre, l'évolution vers une comptabilité patrimoniale doit être planifiée sur le plus long terme.
- Elargir la transparence et la couverture du budget et pour ce faire : appréhender les risques budgétaires (garanties et secteur public/par public) ; re-budgétiser les fonds extrabudgétaires ; construire un budget pluriannuel articulant les investissements et le fonctionnement ; et établir et mettre en œuvre des règles claires pour les financements des collectivités locales.

Source : conclusions de l'atelier* « Quelles réformes après l'évaluation PEFA 2013 ? »

*Atelier tenu à Libreville le 30 mai 2014 avec les principaux cadres des ministères de l'économie et du budget.

258. **Plusieurs autres réformes ont été amorcées fin 2013 et début 2014** (voir Figure 5 réformes en cours). Elles concernent notamment le budget, la comptabilité, les régies de recettes, les marchés publics, le contrôle financier et un suivi renforcé de l'adaptation du cadre juridique des finances publiques aux nouvelles directives communautaires. Autant de chantiers susceptibles de faire face aux défis identifiés durant l'évaluation PEFA.

Figure 5 : Les plans de réforme en cours



Source: Atelier du 30 mai 2014 sur le thème "quelles réformes après l'évaluation PEFA 2013?"

B. Facteurs institutionnels contribuant à la préparation et l'exécution des réformes

259. **Les actions de réforme, nombreuses, sont dispersées.** Les réformes en cours sont mises en œuvre en parallèle par les directions générales sans un échelon transversal clairement identifié. Les impulsions, décisions et arbitrages sont opérés par les cabinets des ministres lorsqu'ils en sont saisis, ce qui ne favorise pas un pilotage stratégique continu, anticipatif et soutenu sur le long terme. Or plusieurs éléments plaident pour la mise en place d'échelons techniques transversaux (Tableau 31).

Tableau 31 : Les besoins de coordination des plans de réforme

Réforme	Transversalité	Pilote naturel
Intégration des systèmes d'information	Doivent être modernisées et interconnectées au sein d'un schéma directeur informatique clair et respecté les applications suivantes : budgétaire (SIBI devenant Vectis, GEBUCO), comptable (ASTER, TR, DC, IG), solde, SYDONIA, SYCTS, SYGMA	ANINF
Transposition des directives CEMAC	Le travail législatif et réglementaire a été initié dans les directions générales et il est coordonné dans le cadre du plan gouvernemental. La technicité des textes plaide pour une formation/information du Parlement et de la Cour des comptes selon une démarche respectueuse de la séparation des pouvoirs et en phase avec la bascule en BOP.	SGG
Normalisation et stabilisation budgétaire	La réforme implique le budget, les ministères sectoriels, la DGST et les comptables, la fonction achat des ministères et la DGMP, elle s'étale jusqu'en 2020	DGB
Réforme comptable	L'ensemble du réseau est concerné ainsi que, et surtout, les comptables des agences et services en autonomie. Des rapprochements sont nécessaires avec la BEAC, les services de la dette et la chaîne des ordonnateurs. La comptabilité matière couvre tous les ministères.	DGST
Régies de recettes	Les actions envisagées supposent une étroite coordination entre les impôts et les douanes mais aussi le Trésor alors que ces services relèvent de ministères différents.	Coordination informelle
Marchés publics	L'ensemble des ministères sont concernés et la mise en place de l'ARMP devrait être accélérée.	DGMP
Calendrier commun	Une trajectoire générale de la réforme semble indispensable pour accorder les différents calendriers, elle est malheureusement inexistante.	Cabinet Budget

260. **Les réformes envisagées comportent encore des angles morts.** Confrontées aux carences ou limites mises à jour par l'évaluation PEFA, il apparaît que les réformes en cours ne répondent pas à tous les besoins de modernisation identifiés (Tableau 32).

Tableau 32 : Des besoins de modernisation non couverts par les réformes en cours

Thème et Enjeux	Prise en compte
Réussir la bascule 2015 en budget de programmes	Correctement pris en compte dans le PNSB, dimension interministérielle assurée mais forts risques liés au déploiement des SI.
Améliorer la fonction centralisatrice comptable	Partiellement pris en compte dans le PNSB et le plan d'actions de la DGST. Les réflexions récemment initiées par le Trésor devraient permettre de couvrir l'ensemble des besoins.
Surmonter l'obsolescence des procédures d'exécution du budget	Quelques actions prévues dans le PNSB et la réforme des marchés publics mais la modernisation de la chaîne de la dépenses n'est pas vue comme un ensemble à mettre en œuvre de manière globale et cohérente.
Restaurer la couverture du budget	Quelques actions ponctuelles sont entreprises, dont le recensement des arriérés, mais rien n'est encore envisagé pour inventorier les passifs contingents, et les risques budgétaires du secteur public (équilibres financiers des établissements et entreprises publiques).

261. **La réforme des finances publiques est un domaine appuyé par les bailleurs de fonds du Gabon.** Les principaux appuis sont les suivants (voir également tableau 33, cartographie de l'assistance technique) :

- **Banque mondiale** : période 2013 à 2014, appuis à l'opérationnalisation des DCAF dans les ministères sectoriels, à la reddition des comptes administratifs, au renforcement des capacités en matière de marchés publics et de la Cour des Comptes (310 000 dollars) ;
- **Union Européenne** : appui la modernisation des finances publiques avec deux projets :
 - **AGEFIP**, mars 2013 à mars 2015, (945 000 euros), exécuté par France Expertise Internationale (FEI) et portant sur le SI et les marchés publics ;
 - **PAGOS**, mars 2013 à mars 2016, (942 000 euros), exécuté par le FMI et portant sur la stratégie de réforme, la crédibilité du budget et l'exécution budgétaire.
- **AFRITAC Centre** : appui au budget de programmes, missions d'assistance technique court terme.
- **Japon par l'intermédiaire du fonds JSA mis en œuvre par le FMI** : appui à la mise en œuvre des directives de la CEMAC, renforcement des capacités.
- **ADETEF (Ministère des finances français)** : sur la période 2013–14, appui au nouveau référentiel comptable adapté de la CEMAC, et à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Annexe 1. Tableau récapitulatif des indicateurs de performance par composante

Indicateur	Composante	Constat	Évaluation 2013	
PI-1 : Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	La différence entre les dépenses primaires totales réelles et les dépenses primaires initialement prévues au budget (c'est-à-dire abstraction faite des dépenses au titre du service de la dette et celles liées à des projets financés sur des concours extérieurs).	Au cours des trois derniers exercices, les dépenses effectives n'ont pas enregistré d'écart supérieur à 15%.	C	
PI-2 : Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	(i) Ampleur des écarts dans la composition des dépenses au cours des trois dernières années, non compris les crédits provisionnels.	Données indisponibles	N/N	N/N
	(ii) Montant moyen des dépenses imputées en fait à la réserve provisionnelle au cours des trois dernières années.	Les dépenses réelles imputées à la réserve provisionnelle ont été inférieures, en moyenne, à 3% du budget initial.	A	
PI-3 : Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	Recettes intérieures réelles par rapport aux recettes intérieures initialement inscrites au budget.	Les recettes intérieures réelles ont été inférieures à 92% ou supérieures à 116% des recettes intérieures inscrites au budget durant les deux ou trois dernières années.	D	
PI-4 : Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	(i) Stock des arriérés de paiement sur les dépenses (exprimé en pourcentage des dépenses réelles totales pour l'exercice budgétaire correspondant) et toute variation récente du stock.	Données indisponibles	N/N	N/N
	(ii) Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses.	Il n'existe aucune donnée fiable sur le stock d'arriérés pour les deux derniers exercices.	D	
PI-5 : Classification du budget	Le système de classification utilisé pour l'établissement, l'exécution et l'établissement de rapports sur le budget de l'administration centrale.	La préparation et l'exécution du budget reposent sur la classification administrative et économique, et s'appuie sur les normes GFS ou sur une norme susceptible de fournir une documentation cohérente par rapport à ces normes.	C	
PI-6 : Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	(i) Part des informations citées ci-dessous dans la documentation budgétaire la plus récemment émise par l'administration centrale (pour être pris en compte dans l'évaluation, les informations requises pour chaque critère doivent être remplies).	Les documents récents du budget satisfont cinq des neuf critères d'information.	B	

Indicateur	Composante	Constat	Évaluation 2013	
PI-7 : Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	(i) Le niveau des dépenses extrabudgétaires (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) qui ne sont pas incluses dans les rapports budgétaires.	Le niveau des dépenses budgétaires non rapportées autres que les projets financés par les bailleurs de fonds constitue plus de 10% des dépenses totales.	D	D +
	(ii) Les informations sur les recettes / dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds qui sont incluses dans les rapports budgétaires.	Des informations complètes portant sur les recettes / dépenses concernant tous les projets financés grâce à des emprunts sont incluses dans les rapports budgétaires.	C	
PI-8 : Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	(i) Systèmes transparents et basés sur des règles pour l'affectation horizontale entre les administrations décentralisées des transferts inconditionnels et conditionnels en provenance de l'administration centrale (affectation prévue dans le budget et affectation réelle).	L'affectation horizontale d'une infime partie seulement des transferts provenant de l'administration centrale (représentant 10 à 50%) est déterminée par des mécanismes transparents et basés sur des règles.	C	D +
	(ii) La communication en temps voulu d'informations fiables par l'administration centrale aux administrations décentralisées sur leurs dotations budgétaires pour l'exercice à venir.	Des estimations fiables sur les transferts sont communiquées après que les budgets des administrations décentralisées ont été finalisés.	D	
	(iii) Mesure dans laquelle les informations budgétaires consolidées (concernant au moins les recettes et les dépenses) sont collectées et rapportées au niveau de l'administration générale selon les catégories sectorielles.	Des informations budgétaires (au moins ex-post) concordant avec les rapports budgétaires de l'administration centrale sont collectées pour moins de 60% (en valeur) des dépenses des administrations décentralisées.	D	
PI-9 : Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	(i) Étendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques.	Les agences publiques autonomes et les entreprises publiques ne font pas l'objet d'un suivi annuel.	D	D
	(ii) Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées.	Le suivi de la situation budgétaire des administrations décentralisées est largement incomplet.	D	
PI-10 : Accès du public aux principales informations budgétaires	(i) Nombre des critères ci-dessous relatifs à l'accès du public aux informations qui sont remplis (pour qu'il puisse être pris en compte dans l'évaluation, le critère relatif à l'accès à l'information, tel que spécifié, doit être entièrement satisfait).	L'administration met à la disposition du public 3 des 6 éléments d'information cités.	B	
PI-11 : Caractère organisé et participatif du processus annuel	(i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier.	Il existe un calendrier budgétaire annuel clairement défini, qui est généralement respecté et laisse assez de temps aux ministères (au moins six semaines après avoir reçu la circulaire budgétaire) pour	A	A

Indicateur	Composante	Constat	Évaluation 2013	
de préparation du budget		établir à temps et de façon adéquate leurs estimations détaillées.		
	(ii) Clarté/exhaustivité des directives et participation des responsables politiques au processus de préparation des propositions budgétaires (circulaire budgétaire ou autre document).	Une circulaire budgétaire exhaustive et claire est émise à l'intention des ministères, départements et agences et intègre les plafonds approuvés par le Conseil des ministres (ou tout organe équivalent) avant la distribution de la circulaire aux ministères.	A	
	(iii) Approbation du budget par les autorités législatives ou tout organe assumant une fonction analogue (dans les trois dernières années).	Les autorités législatives ont, au cours des trois dernières années, approuvé le budget avant le début de l'exercice budgétaire.	A	
PI-12 : Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	(i) Préparation des prévisions budgétaires pluriannuelles et allocations fonctionnelles des fonds publics.	Des prévisions budgétaires globales glissantes (basées sur une ventilation selon les principales catégories de la classification économique) sont établies pour des cycles renouvelables d'au moins deux ans.	C	C
	(ii) Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette.	Une analyse de soutenabilité de la dette extérieure et intérieure est effectuée chaque année.	A	
	(iii) Existence de stratégies sectorielles, assorties d'états pluriannuels des coûts des dépenses de fonctionnement et d'investissement.	Des stratégies sectorielles ont peut-être été préparées pour certains secteurs, mais aucune d'elles n'établit un état suffisamment précis des coûts liés aux investissements et aux dépenses de fonctionnement.	D	
	(iv) Liens entre les budgets d'investissement et les prévisions de dépenses à moyen terme.	La budgétisation des dépenses d'investissement et de fonctionnement sont des processus distincts et ne donnent pas lieu à l'échange des estimations relatives aux charges récurrentes.	D	
PI-13 : Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	(i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières.	La législation et les procédures relatives à la plupart, mais pas nécessairement à toutes les principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane, sont exhaustives et claires et donnent des pouvoirs discrétionnaires relativement limités aux administrations concernées.	B	B
	(ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes.	Les contribuables ont un accès facile à des informations exhaustives, conviviales et à jour sur les obligations fiscales et douanières et les procédures administratives concernant certaines des principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane, tandis que les informations sur les autres catégories sont limitées.	B	
	(iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière.	Un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscales et douanières a été établi, mais a besoin d'être remanié de manière profonde pour en garantir l'équité, la transparence et l'efficacité.	C	

Indicateur	Composante	Constat	Évaluation 2013	
PI-14 : Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	(i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables.	Les contribuables sont immatriculés dans des bases de données pour des impôts ou taxes individuels, qui peuvent ne pas être systématiquement et logiquement liés. Les liens avec les autres fonctions d'immatriculation et d'octroi de licences sont faibles, mais compensés par des contrôles occasionnels des contribuables potentiels.	C	C
	(ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration.	Les pénalités pour les cas de contraventions existent de manière générale, mais il faudra apporter des modifications substantielles à leur structure, niveaux et administration afin de leur permettre d'avoir une incidence réelle sur le respect des obligations fiscales.	C	
	(iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal et d'enquête sur les fraudes.	Il existe un programme continu de contrôles fiscaux et d'enquêtes sur les fraudes, mais les programmes de vérification ne reposent pas sur des critères clairs d'évaluation de risques.	C	
PI-15 : Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	(i) Le taux de recouvrement des arriérés d'impôt/taxes bruts, calculé en pourcentage des arriérés d'impôt au commencement de l'exercice budgétaire, qui ont été recouverts au cours de l'exercice donné (moyenne des deux derniers exercices budgétaires).	Le taux moyen de recouvrement des créances au titre des deux plus récents exercices était de 60–75% et le montant total des arriérés d'impôt est significatif.	C	C+
	(ii) Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôt, taxes et droits de douane recouverts par les administrations fiscale et douanière.	Toutes les recettes fiscales sont versées directement dans les comptes gérés par le Trésor.	A	
	(iii) Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor.	Le rapprochement complet des évaluations de l'impôt, des recouvrements, des arriérés et des transferts au Trésor se fait au moins tous les trimestres dans les six semaines suivant la fin de la période.	B	
PI-16 : Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	(i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie.	Des prévisions de flux de trésorerie sont préparées pour l'exercice budgétaire et sont actualisées au moins tous les trimestres, sur la base des entrées et sorties effectives de fonds.	B	C+
	(ii) Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux ministères sur les plafonds d'engagement de dépenses.	Les ministères disposent d'informations fiables un ou deux mois à l'avance.	C	
	(iii) Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires, dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur à la direction des ministères.	Des ajustements budgétaires significatifs sont fréquents.	C	

Indicateur	Composante	Constat	Évaluation 2013	
PI-17 : Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	(i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports s'y rapportant.	Les données sur la dette intérieure et extérieure sont complètes, actualisées et font l'objet de rapprochement tous les trimestres. Les données sont considérées comme étant d'une qualité assez élevée, mais des problèmes peu importants de rapprochement existent. Des rapports complets de gestion et sur les statistiques (portant sur le service, le stock et les opérations de la dette) sont produits au moins tous les ans.	B	B
	(ii) État de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale.	La majeure partie des soldes de trésorerie sont calculées et consolidées au moins toutes les semaines, mais des fonds extrabudgétaires échappent à ces procédures.	B	
	(iii) Mécanisme de contraction des emprunts et octroi des garanties.	L'administration centrale contracte des emprunts et émet des garanties sur la base de plafonds fixés pour le total de la dette et des garanties. L'approbation est toujours donnée par une seule entité compétente de l'administration centrale.	C	
PI-18 : Efficacité des contrôles des états de paie	(i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif.	Les états de paie et le fichiers nominatif ne sont pas directement reliés, mais l'état de paie est étayé par une documentation complète portant sur toutes les modifications apportées au fichier nominatifs tous les mois et vérifié par rapport aux données de l'état de paie du mois précédent.	B	C
	(ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie.	Le traitement des modifications apportées au fichier nominatif et aux états de paie accuse jusqu'à trois mois de retard pour une grande partie des modifications, ce qui entraîne de fréquents ajustements rétroactifs.	C	
	(iii) Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie.	Les retards accusés dans le traitement des modifications apportées aux états de paie et aux états nominatifs excèdent souvent plus de trois mois et donnent lieu à d'importants ajustements rétroactifs.	D	
	(iv) Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes.	Des vérifications partielles des états de paie ou des enquêtes sur le personnel ont été effectuées au cours des trois dernières années.	C	
PI-19 : Passation des marchés publics : transparence, mise en concurrence et mécanismes de dépôt de plaintes	(i) Promotion de la transparence, de l'exhaustivité et de la concurrence par le cadre juridique et réglementaire.	Le cadre juridique remplit les six conditions énoncées.	A ▲	D +
	(ii) Recours à des méthodes de passation des marchés faisant appel à la concurrence.	Pour moins de 60% de la valeur des marchés attribués.	D	
	(iii) Accès du public à des informations sur la passation des marchés complètes, fiables et en temps opportun.	L'administration ne met pas systématiquement à la disposition du public les principaux éléments.	D	
	(iv) Existence d'un organe administratif	Il n'existe pas encore d'organe administratif indépendant chargé de	D	

Indicateur	Composante	Constat	Évaluation 2013	
	indépendant chargé de l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés.	l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés publics.		
PI-20 : Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	(i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses.	Les mesures de contrôle des engagements de dépenses sont en place et limitent effectivement les engagements aux ressources réellement disponibles et aux dotations budgétaires approuvées.	B	C +
	(ii).Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/procédures de contrôle interne.	D'autres règles et procédures de contrôle interne intègrent une série complète de mesures de contrôle qui sont bien comprises dans l'ensemble mais paraissent excessives parfois dans la mesure où elles génèrent des redondances de contrôle.	B	
	(iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions.	Les règles sont observées dans une large majorité de cas, mais le recours aux procédures simplifiées et d'urgence peut constituer une source de préoccupation.	C	
PI-21 : Efficacité du système de vérification interne	(i) Couverture et qualité de la vérification interne.	Il y a peu, voire aucune vérification interne axée sur le suivi des systèmes.	D	D
	(ii) Fréquence et diffusion des rapports.	Les rapports sont inexistantes ou très irréguliers.	D	
	(iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne.	Les recommandations de la vérification interne sont généralement ignorées.	D	
PI-22 : Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	(i) Régularité du rapprochement des comptes bancaires.	Le rapprochement de tous les comptes bancaires gérés par le Trésor se fait au moins tous les mois, généralement dans les 4 semaines suivant la fin du mois.	B	C
	(ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances.	Le rapprochement et l'ajustement des comptes d'attente et d'avances se font tous les ans, avec plus de deux mois de retard, OU moins souvent.	D	
PI-23 Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	Collecte et traitement des informations fournissant la preuve que les ressources sont effectivement perçues (en espèces et en nature) par la plupart des unités de prestation de services de première ligne (axées sur les écoles primaires et les centres de soins de santé primaires) par rapport à l'ensemble des ressources affectées au(x) secteur(s), quel que soit le niveau d'administration chargée de la gestion et du financement de ces unités.	Aucune collecte exhaustive de données sur les ressources perçues par les unités de prestation de services dans un quelconque secteur majeur n'a été effectuée et traitée au cours des 3 dernières années.	D	
PI-24 Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires.	La comparaison avec le budget n'est pas possible pour toutes les principales rubriques administratives.	D	D+
	Emission dans les délais des rapports	Les rapports trimestriels ne sont pas préparés ou sont émis avec plus de 8 semaines de retard.	D	

Indicateur	Composante	Constat	Évaluation 2013	
	Qualité de l'information	Des préoccupations existent quant à l'exactitude des données, et ne sont pas toujours soulignées dans le rapport, mais cette lacune ne remet pas en cause leur utilité primaire.	C	
PI-25 Qualité et respect des délais des états financiers annuels	État complet des états financiers	Des informations essentielles ne figurent pas dans les états financiers.	D	D+
	Soumission dans les délais des états financiers.	Les états sont soumis à la vérification externe dans les 15 mois qui suivent la fin de l'exercice.	C	
	Les normes comptables utilisées.	Les états sont présentés selon le même format d'une année à l'autre, et comportent des renseignements sur les normes comptables.	C	
PI-26 Étendue, nature et suivi de la vérification externe	(i) Étendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit).	Les vérifications portent sur les entités de l'administration centrale représentent au moins 50% des dépenses totales.	C	D +
	(ii) Présentation dans les délais des rapports de vérification au parlement.	Les rapports de vérification sont présentés au parlement au-delà des 12 mois suivant la fin de la période sous revue.	D	
	(iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs.	Une réponse formelle est donnée dans les délais appropriés, mais peu de preuves existent d'un suivi systématique.	B	
PI-27 Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	(i) Portée de l'examen par le Parlement.	Le contrôle parlementaire porte sur les politiques budgétaires et les agrégats pour l'année à venir ainsi que les estimations détaillées des dépenses et des recettes.	B	C +
	(ii) Mesure dans laquelle les procédures du parlement sont bien établies et respectées.	Les procédures parlementaires pour l'examen du budget sont bien établies et respectées. Elles incluent des dispositions organisationnelles internes, telles que des comités spécialisés d'examen et des procédures de négociation.	A	
	(iii) L'adéquation du temps imparti au parlement pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti en pratique pour l'ensemble des étapes).	Le parlement dispose d'au moins deux mois pour examiner les projets de budget.	A	
	(iv) Les règles régissant les modifications du budget en cours d'exercice par l'exécutif sans une approbation ex-ante par le Parlement.	Des règles claires existent, mais elles autorisent des réallocations administratives très importantes ainsi qu'une augmentation du total des dépenses.	C	
PI-28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	(i) Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le parlement (pour les rapports reçus au cours des trois dernières années).	L'examen des rapports de vérification par le parlement nécessite généralement plus de 12 mois.	D	D

Indicateur	Composante	Constat	Évaluation 2013	
	(ii) Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions.	Le Parlement ne conduit aucune audition approfondie.	D	
	(iii) Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif.	Le Parlement ne formule aucune recommandation.	D	
D-1 Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	(i) L'écart annuel entre l'appui budgétaire effectif et les prévisions communiquées par les bailleurs de fonds au moins six semaines avant la présentation des projets de budget au parlement (ou une autre institution d'approbation équivalente).	Aucun appui budgétaire direct n'a été versé au Gabon durant la période considérée.	N/A	N/A
	(ii) Respect des délais de décaissements des bailleurs de fonds en cours d'exercice (conformité avec les prévisions trimestrielles globales).	Aucun appui budgétaire direct n'a été versé au Gabon durant la période considérée.	N/A	
D-2 Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide-programme et établissement des rapports y afférents	(i) État complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets.	Tous les principaux bailleurs de fonds ne fournissent pas d'estimations sur les décaissements de l'aide-projet au moins pour l'exercice budgétaire à venir et au moins trois mois avant le démarrage de cet exercice.	D	D
	(ii) Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets.	Les bailleurs de fonds ne fournissent pas de rapports trimestriels portant sur les décaissements effectués pour au moins 50% de prévisions de financement extérieurs des projets inscrits au budget dans les deux mois qui suivent la fin de la période.	D	
D-3 Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	La proportion globale des fonds versés à l'administration centrale au titre de l'aide qui est gérée sur la base des procédures nationales.	Aucun des fonds versés à l'administration centrale au titre de l'aide n'est géré conformément aux procédures nationales.	D	

Annexe 2. Liste des personnes rencontrées (mission de décembre 2013)

Personnalités		
SE Mme Ossouka Raponda	Ministre du budget des comptes publics et de la fonction publique chargée de la réforme de l'Etat	
SE M. Guedon	Ministre délégué auprès du Ministre de l'Economie de l'Emploi et du Développement Durable	
SE M. Ngazouze	Ministre délégué auprès du Ministre du Budget, Chargé du budget	
M. Eyamba Tsima	Président de la commission des finances de l'Assemblée Nationale	
M. Ngoulakia	Premier Président de la Cour des comptes	
Mme Martins Barreira	Chef de la délégation de l'Union Européenne	
M. Demazieres	Ambassadeur de France au Gabon	
M. Benon	Coordinateur de l'AFRITAC Centre, représentant le FMI	
M. Canda Moreno	Ministre Conseiller à la délégation de l'Union Européenne	
Interlocuteurs		
MOUKETOU NEHME Rosette	Cour des Comptes	Présidente de la 3eme Chambre
OKOULATSONGO Yolande	DG Trésor	Directeur Général des Services du Trésor
SACKYSS Brice Aimé	Fonction publique	Directeur Général
ONDINGA Michel	Douanes	Directeur Général
NGOUANGUE		
TSAMBA Michel	Ministère du Budget	Directeur Général Adjoint du Budget
YEMBI Aimé	Ministère Budget	Directeur de Cabinet du ministre
NZEMBI Jean Bosco	Ministère Budget	Conseiller Budgétaire du Ministre
AGAYA Marcelin	Ministère Budget	Conseiller Financier du Ministre
MBOULA Pierre Marie	Ministère du Budget	Conseiller chargé des comptes publics
MATTEI Emmanuelle	ANGT	Directrice générale
MAIO Stefano	ANGT	Conseiller d'investissement des Infrastructures
BEYEME Nicolas	DG Trésor	Directeur de la Dépense
OSSOUNGOU Sosthène	DG Trésor	Directeur de la Programmation des Ressources et des Règlements
LAPY Eric Landry	DG Trésor	Chef de service

MBADINGA Ulrich	DG Trésor	Prévision
MBOMO MOUGOUBI Alain	DG Trésor	Chargé d'Etudes Directeur du Réseau Comptable
MBOUSSOU Bernard	DG Impôts	DVF
RETENO N'DIAYE Brice	DG Impôts	DLC
ONNAS Rachel	DG Impôts	DCSE
MOKANDA Yannick	DG Impôts	DGA2
KOUTANA Fernand	Douanes	DGA
GUIAKIE Solange	Douanes	DAG
APOUBA HILAIRE Paulin	Douanes	DBC
MESSA ASSEKO Pascal	Douanes	DES
MBOUMBA J-Yves	Douanes	CE
NZE Elise	Douanes	CSRDDF
TEMBA Aymard	ANGT	Resp. Fin&Cpta
ASSONO EVY-Dan	Trésor Public	Agent Cpta
BARRIER Sonia	Trésor Public	Agent Cpta
MBADINGA Diane G.	DGB	CE
Représentants des bailleurs		
LILJEFELT Mats	DUE	Premier Conseiller et chef de Section Economie
DEHAENE Cédric	Union Européenne	Attaché à la Section Finances et Contrats
TSOUCK-IBOUNDE RICK	Banque mondiale	Economiste
SOULAGE Nathalie	AGEFIP	Expert
PICARD Yves	AFD	Directeur
REILHAC Christophe	Ambassade de France	Attaché de coopération
SARREO Jean	AGEFIP	Expert résident
DOSSO Bakary	PNUD	Conseiller Economique
OBAME Alexandre	PNUD	Conseiller au programme
Points focaux et secrétariat technique PEFA Gabon 2013		
OVONE MINTOGHE Michel Claude	DG Trésor	Point focal
NKOUME NZOGHE Gérard	DG Impôts	Point focal
MBOUMBA Jean Yves	DG Douanes	Point focal
MBIRA MBA Pamphile	DG Marchés Publics	Point focal
DIHONDY LAMBY Yvon Patrick	DG Fonction Publique	Point focal
BOUKA-BOUKA Jean-Jacques	Direction Solde	Point focal
NDONG MESSA Samuel	DG Dette	Point focal

KOUMBA Anicette	DG Budget-DPPB	Point focal
YEBA Lucien	DG Impôts	Point focal
Kilingui Ulrich	DG Budget-DPPB	Point focal
YAMA-Elinga	DG Budget-Direction Exécution	Point focal
ONDO NGOUA Nestor	DG Contrôle Ressources et Charges Publiques	Point focal
NZAMBA MANGALA Wilfried	Equipe BOP	Secrétariat technique
ANOUMBO YENOT Flore	Equipe BOP	Secrétariat technique
OKENKALI Ultry	Equipe BOP	Secrétariat technique
LONGHO Géraldine	Equipe BOP	Secrétariat technique
KOUMBA Lolita	Equipe BOP	Secrétariat technique
NZAMBA Simplicie	Equipe BOP	Secrétariat technique
BOUEDI Landry	Equipe BOP	Secrétariat technique
NOMBO Lucienne	Equipe BOP	Secrétariat technique
Equipe d'évaluateurs		
TAICLET Benoît	Mission FMI	FMI -Chef de mission
TRUPIN Claude	Mission FMI	Expert FMI
MAURIN Christophe	Mission FMI	Expert FMI
BENBRIK Abdelali	Mission FMI	Expert FMI
DE SAMPAIO E MELO Vanessa	Union Européenne	Observatrice UE
AMMOURI Natacha	Mission FMI	FMI Economiste

Annexe 3 : Documentation

REMIS LE	INTITULE EXACT DU DOCUMENT	Support physique	Support numérique	Point focal
29/11/13	Charte du contribuable	●		DG Impôts
29/11/13	Charge du contribuable vérifié	●		
29/11/13	Brochure sur la TVA	●		
29/11/13	Brochure sur l'IS	●		
29/11/13	Brochure sur les procédures d'immatriculation	●		
29/11/13	Brochure sur les Impôts sur la propriété	●		
29/11/13	Brochure sur le Régime Fiscal des entreprises nouvelles	●		
29/11/13	Brochure sur l'IRPP	●		
29/11/13	Revue d'informations de la DGI	●		
2/12/13	Code général des Impôts	●		
11/12/13	Contrôles fiscaux recouvres en 2013	●		
11/12/13	Fiche Technique sur le contrôle fiscal	●		
11/12/13	Contrôles fiscaux /Campagne 2011/Impositions recouvrées	●		
11/12/13	Contrôles fiscaux recouvres en 2012/Campagne 2009/Impositions recouvrées en 2010	●		
29/11/13	Lois de règlement exercices 2010 et 2011	●	●	DGB-DPPB
29/11/13	Compte général administratif consolidé pour l'exécice 2012	●	●	
29/11/13	Projet de décret fixant le calendrier de préparation et d'adoption du PLF	●	●	
29/11/13	Calendrier de préparation et d'adoption des projets de lois de finances	●	●	
29/11/13	Rapport de programmation macroéconomique et budgétaire 2013-2015	●	●	
29/11/13	Nomenclature budgétaire (Guide de l'Administrateur des crédits)	●	●	
29/11/13	Projet de manuel d'exécution du budget en mode BOP	●	●	
2/12/13	Documentation budgétaire pour examen et approbation du PLFR 2013			
	<i>Loi de finances rectificative</i>	●	●	
	<i>Annexe explicative LFR</i>	●	●	
	<i>Rapport Economique et Financier</i>	●	●	
	<i>Exposé des motifs Assemblée Nationale</i>	●	●	
	<i>Exposé des motifs Conseil Economique et Social</i>	●	●	
	<i>Exposé des motifs Sénat</i>	●	●	
2/12/13	Documentation budgétaire pour examen et approbation du PLFI 2014			
	<i>Loi de finances rectificative</i>	●	●	
	<i>Annexe explicative FR</i>	●	●	
	<i>Rapport Economique et Financier</i>	●	●	
	<i>Exposé des motifs Assemblée Nationale</i>	●	●	
	<i>Exposé des motifs Conseil Economique et Social</i>	●	●	
	<i>Exposé des motifs Sénat</i>	●	●	
	<i>Exposé des motifs Présidence de la République</i>	●	●	
2/12/13	Lois de finances 2010, 2011, 2012 + Annexes explicatives + Rapports Economiques et Financiers	●	●	
2/12/13	Lois de finances rectificatives 2010, 2011, 2012 + Annexes explicatives + Rapports Economiques et Financiers	●	●	
5/12/13	Liste des lignes budgétaires supprimées dans le LFR 2013	●		
5/12/13	Décret n° 000484/PR/MEFBP fixant réglementation relative à la pratique des transferts et virements de crédits budgétaires	●		
5/12/13	Constitution de la République	●		
5/12/13	Règlement de l'Assemblée Nationale	●		
06/12/2011	Décret n°0002 PR portant promulgation de la loi n°11/2012 déterminant les ressources et les charges de l'Etat pour l'année 2013	●		
06/12/2011	Décret 0729/PR portant promulgation de la loi n°10/2012 portant modification de la loi n°14/2011 du 02 janvier 2012 déterminant les Ressources et les Charges de l'Etat pour l'année 2012	●		
9/12/13	Clôture de l'exécution du budget 2013	●		

REMIS LE	INTITULE EXACT DU DOCUMENT	Support physique	Support numérique	Point focal
9/12/13	Préparation des projets des lois de finances 2014 et de règlement 2012	●		DGB-DPPB
9/12/13	Enveloppes budgétaires 2014	●		
9/12/13	Mise en place du budget de l'exercice 2013	●		
9/12/13	Calendrier de préparation et d'adoption des projets de lois de finances 2014	●		
9/12/13	Calendrier de fin de gestion applicable à l'exercice budgétaire 2013			
9/12/13	Délégation des crédits	●	●	
9/12/13	Arrêté n°01911/PM portant création et organisation du Comité de Cadrage Macroéconomique et Budgétaire		●	
9/12/13	Demande de transfert de crédit	●	●	
9/12/13	Calendrier de fin de gestion applicable à l'exercice budgétaire 2013	●	●	
10/12/13	Conférences de répartition de crédits		●	
10/12/13	Travaux préparatoires sur les Conférences d'économies structurelles et de performance	●		
11/12/13	Communiqué final du Conseil des Ministres du Jeudi 06 Octobre 2011	●		
12/12/13	Exécution, transferts et virements		●	
12/12/13	Budget 2012		●	
12/12/13	Transferts 2012		●	
12/12/13	Transferts 2013		●	
12/12/13	Virements 2012		●	
12/12/13	Virements 2013		●	
2/12/13	Synthèse exécution budget à fin octobre 2013			DGB-Direction Exécution
2/12/13	Situation de l'exécution des budgets 2010, 2011, 2012 en format pdf			
2/12/13	Budget 2010 à 2012 sous format excel			
5/12/13	Fiche sur l'exécution du budget à fin octobre 2013	●	●	
5/12/13	Plan d'engagement sectoriel 2013	●	●	
5/12/13	Plan de déblocage sectoriel 2013	●	●	
6/12/13	Compte Général Administratif 2012 vers 16_10_2013	●	●	
6/12/13	Compte Général Administratif		●	
6/12/13	Compte administratif 2010_071011		●	
6/12/13	Fiche sur l'exécution du budget à fin mars 2013		●	
6/12/13	Fiche sur l'exécution du budget à fin juillet 2013		●	
6/12/13	Fiche sur l'exécution du budget à fin juin 2013		●	
6/12/13	Fiche sur l'exécution du budget à fin septembre 2013			
6/12/13	Projet de décret fixant la nomenclature des pièces justificatives des recettes et des dépenses publiques			
6/12/13	Arrêté n° 1466/PM/MEFBP du 28 février 2007 fixant le taux des frais de mission servis aux agents publics			
9/12/13	Circulaire du PM relative à la clôture de l'exécution du budget 2013			
17/12/13	Situation de l'exécution du budget général au 11 juin 2013	●		
17/12/13	Exécution du budget général de l'Etat, situation au 31 mars 2014	●		
17/12/13	Fiche sur l'exécution du budget général de l'Etat, à fin juin 2012	●		
17/12/13	Fiche sur l'exécution du budget général de l'Etat, à fin juillet 2013	●		

REMIS LE	INTITULE EXACT DU DOCUMENT	Support physique	Support numérique	Point focal
2/12/13	Tirages prévisionnels 2012			DG Dette
2/12/13	Etat des garanties et mécanisme de suivi			
2/12/13	Annexe sur la stratégie d'endettement de l'Etat (2012-2014)			
2/12/13	Statistiques de la dette publique, situation à fin décembre 2012			
5/12/13	Récapitulatif des dons 2010-2012			
10/12/13	Annexe sur la stratégie d'endettement de l'Etat (2010-2012)			
10/12/13	Annexe sur la stratégie d'endettement de l'Etat (2011-2013)			DG Marchés Publics
29/11/13	Code général des marchés	●		
29/11/13	Journal des marchés	●		
2/12/13	Projet de décret portant organisation de l'Agence de Régulation des Marchés Publics	●		
6/12/13	Les délais de réalisation de chaque étape de processus de passation des marchés	●		
6/12/13	Etapas de passation des marchés	●		
6/12/13	Arrêté portant création d'une commission interministérielle permanente d'évaluation des travaux	●		
6/12/13	Arrêté n°0159/MEEDD/MBCFPF fixant les frais pour la passation des marchés publics	●		
6/12/13	Décret n°0127/PR/MEEDD portant réorganisation de la Direction Générale des Marchés Publics	●		
	Plan de passation de marché publics budget 2011	●		
9/12/13	Rapport de mission de suivi de l'exécution du marché de construction d'un plateau sportif dans le 1er arrondissement de Libreville	●		DGCRCP
5/12/13	Décret 0173 portant création de la DGCRCP	●		
2/12/13	Code des Douanes CEMAC			DG Douanes
2/12/13	Réglementation douanière CEMAC			
2/12/13	Tarifs-CEMAC	●	●	
2/12/13	Décret n° 00152/PR/MEFBP portant attribution et organisation de la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects	●		
3/12/13	Rapport d'activité de l'exercice 2012	●		
10/12/13	Commerce extérieur et résultats de la fiscalité douanière, année 2012			
12/12/13	Estimations et prévisions de recettes douanières	●	●	Ministère Intérieur
29/11/13	Loi organique n° 15/96 du 6 juin 1996 relative à la décentralisation	●	●	
29/11/13	Loi organique n° 15/96 du 6 juin 1996 relative à la décentralisation	●		
9/12/13	Incidence financière liée au réaménagement des Conseils locaux	●		
9/12/13	Prévision (plafonds) budgétaires exercice 2013 des collectivités locales du Gabon	●		
9/12/13	Décret n°0819/PR/MISPID fixant le nombre des membres des conseils départementaux, des conseils municipaux et des conseils d'arrondissement	●		
9/12/13	Décret n°0818/PR/MISPID fixant le nombre des membres des conseils départementaux, des conseils municipaux et des conseils d'arrondissement	●		
9/12/13	Décret n°000402/PR/MISI fixant le nombre des membres des bureaux des Conseils départementaux, des Conseils Municipaux et des Conseils d'Arrondissements	●		
9/12/13	Décret n°000455/PR/MID/MEFBP portant harmonisation des droits et avantages des élus locaux	●		
9/12/13	Décret n°000401/PR/MICLDSI fixant la composition du Cabinet du Maire	●		
9/12/13	Stratégie nationale de décentralisation et de déconcentration pour le développement local (2014-2018)	●		
9/12/13	Décret n°0333/PR/MISPID portant attributions et organisation du Ministère de l'intérieur, de la Sécurité publique, de l'immigration et de la Décentralisation	●		
9/12/13	Arreté n°03158/PM portant création d'une commission technique interministérielle relative aux budgets locaux	●		

REMIS LE	INTITULE EXACT DU DOCUMENT	Support physique	Support numérique	Point focal
4/12/13	Ordonnance n°004/PR/2010 portant création et organisation de l'Agence Nationale des Grands Travaux	●	●	BOP
4/12/13	Arrêté n°00286/MBCFPF Modifiant certaines dispositions de l'Arrêté n°000258 du 03 Août 2011, portant création, attributions et composition du Comité de Pilotage chargé de la mise en œuvre de la budgétisation par objectifs de programme au Ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique, chargé de la Réforme de l'Etat	●	●	
4/12/13	Arrêté n°03158/PM portant création d'une commission Technique Interministérielle Relative aux Budgets locaux	●		
4/12/13	Décision n°00285/MBCFPF modifiant la Décision n°000259/MBCFPFRE du 03 Août 2011, portant mise à disposition des agents auprès de l'Equipe-projet chargée de la mise en œuvre de la budgétisation par objectifs de programme	●	●	
4/12/13	Décret n°0173/PR/MBCFPFRE du 7 mai 2012 portant création et organisation de la Direction du Contrôle des Ressources et des Charges Publiques	●	●	
4/12/13	Décret n° 0193/PR/MBCFPF portant création et organisation des fonctions de responsable de programme, de responsable de budget opérationnel de programme et de responsable d'unité opérationnelle	●	●	
4/12/13	Décret n°0405/pr/MBCFPFRE du 26 septembre 2012 fixant la nomenclature des pièces justificatives des recettes et des dépenses publiques	●	●	
4/12/13	Décret n°000564/PR portant promulgation de la loi n°11/2005 modifiant certaines dispositions de la loi n°4/85 du 27 juin 1985 relative aux lois de Finances	●	●	
4/12/13	Décret n°0653/PR/MBCFPFRE du 13 avril 2011 relatif au régime de responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics	●	●	
4/12/13	Décret n°0790/PR/MBCFPFRE portant Réorganisation de la Direction Générale des Services du Trésor	●	●	
4/12/13	Décret n°00993/PR portant régime financier et comptable des collectivités secondaires	●	●	
4/12/13	Décret n°000414/PR/MEFBP fixant le détail de la nomenclature des ressources et le détail de la nomenclature des charges du budget général de l'Etat	●	●	
4/12/13	Décret 01229/PR/MBCFPFRE portant réorganisation de la Direction Générale du Budget	●	●	
4/12/13	Décret 01230/PR/MBCFPFRE portant réorganisation de la Direction Centrale des Affaires Financières	●	●	
4/12/13	Exposé des motifs n°001103/MBCFPFRE/CAB-M du projet de loi organique relative aux lois de finances et à l'exécution du budget	●	●	
4/12/13	Le contrôle des finances publiques. Annexe: Décret n°540/PR/MJ du 25/05/1979 fixant l'organisation, le fonctionnement, et les règles de procédure de la chambre des comptes	●	●	
4/12/13	Loi relative à la décentralisation: -loi n°15/96 du 6/06/1996 relative à la décentralisation	●	●	
4/12/13	loi organique relative aux lois de finances et à l'exécution du budget: -loi organique n°31/2010 du 21 Octobre 2010 relative aux lois de finances et à l'exécution du budget.	●	●	
4/12/13	Règlement général sur la comptabilité publique de l'Etat.-loi n°5/85 du 27 Juin 1985 portant règlement général sur la comptabilité publique de l'Etat. Loi n°4/85 du 27 Juin 1985 relative aux lois de finances	●	●	
4/12/13	Ordonnance n°005-81-PR fixant les quote parts d'impôts et taxes à ristournes aux communes, collectivités rurales et à la chambre de commerce	●	●	
4/12/13	ordonnancement n°007/PR/2011 portant modification de certaines dispositions de la loi organique n°31/2010 du 21 Octobre 2010 relative aux lois de finances et à l'exécution du budget	●	●	
4/12/13	Organigramme de la Direction Générale du Budget	●	●	
4/12/13	Projet de décret Plan comptable de l'Etat	●	●	
4/12/13	Projet de décret portant préparation et programmation budgétaire	●	●	
4/12/13	projet de décret portant tableau des opérations financières de l'Etat	●	●	
4/12/13	Projet de loi organique relative aux lois de finances	●	●	
4/12/13	Loi organique relative aux lois de finances et à l'exécution du budget	●	●	
4/12/13	Projet décret nomenclature budgétaire	●	●	
4/12/13	Décret portant règlement général sur la comptabilité publique	●	●	

REMIS LE	INTITULE EXACT DU DOCUMENT	Support physique	Support numérique	Point focal
6/12/13	Rapport au président de la république Août 2010	●	●	Cour des Comptes
6/12/13	Rapport sur l'audit de la subvention allouée par l'Etat à la Fondation Sylvia Bongo Ondimba pour la Famille (FSBO), Exercices 2012 et 2013	●		
6/12/13	Rapport Général sur le contrôle de l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2011 (six (6) exemplaires)	●		
9/12/13	Avis n°0039/2011 relatif au projet de loi de finances pour l'exercice 2012, adopté par l'Assemblée plénière le 10 novembre 2011	●		Conseil Economique et Social
29/11/13	Rapport n° 022/2013 portant examen de la première partie du projet de loi de finances exercice 2014			Assemblée Nationale et Sénat
29/11/13	Rapport n° 023/2013 portant examen de la deuxième partie du projet de loi de finances exercice 2014			
9/12/13	Examen et adoption du projet de Loi de Finances, exercice 2013			
11/12/13	Décret n°021/PM portant transmission au parlement du projet de loi déterminant les ressources et les charges de l'Etat pour l'année 2012			
11/12/13	Rapport n°19/2011 établi au nom de la commission des finances, du budget et des comptes économiques de la nation, chargée d'examiner le projet de loi déterminant les ressources et les charges de l'Etat pour l'année 2012			
6/12/13	Situation caisse de Relance au 06/12/2013	●	●	DGST
6/12/13	Exécution budgétaire des collectivités locales	●	●	
6/12/13	Dépenses budgétaires par partie et par titre, gestion 2010	●	●	
6/12/13	Recettes budgétaires, gestion 2010	●	●	
6/12/13	Dépenses budgétaires par partie et par titre, gestion 2011	●	●	
6/12/13	Recettes budgétaires, gestion 2011	●	●	
6/12/13	Taxes spéciales sur les carburants	●	●	
12/12/13	Arrete n°002413/MECIT/MBCFPRE portant création, attribution, organisation et composition du comité de suivi et de gestion de la trésorerie de l'Etat	●	●	
12/12/13	La gestion centralisée de la trésorerie de l'Etat et le compte unique de règlement du trésor: spécificité du Gabon	●	●	

Annexe 4. Présentation du dispositif d'assurance qualité

Les dispositions d'assurance qualité suivantes ont été prises durant la planification et la préparation du rapport d'évaluation PEFA pour la République Gabonaise, rapport définitif en date du 14 novembre 2014.

Encadré 14. Conduite et la supervision de l'évaluation PEFA Gabon 2013

- l'Équipe de supervision de l'évaluation a été créée le 23 octobre 2013 ;
- Mr. J. Mueller, chef de division au département des finances publiques du FMI en a assuré la présidence jusqu'en mai 2014, date à laquelle il a été remplacé par MR. M. Cangiano chef de division au département des finances publiques du FMI. Le comité de supervision comprenait également Mme D. Moretti, MM. J.P. Nguenang et X. Rame économistes et conseiller(e)s au département des finances publiques du FMI ;
- M. B. Taiclet conseiller au département des finances publiques du FMI était responsable de l'évaluation ;
- MM. A. Benbrik, C. Maurin et C. Trupin, experts du FMI, étaient membres de l'Équipe d'évaluation.

1. Examen de la note de synthèse et/ou des termes de référence

- Le projet de note de synthèse en date du 12 juillet 2013 a été soumis en septembre 2013 à l'examen des réviseurs suivants :
 - 1) Gouvernement du Gabon, Ministre du budget des comptes publics et de la fonction publique, Libreville : SE Mme C. Ossouka Raponda
 - 2) Délégation de l'Union Européenne, Libreville, Mme V. De Sampayo e Mello
 - 3) Banque Mondiale, Yaoundé, Mr. O. Kolie
 - 4) Secrétariat PEFA, Washington DC, Mme H. Ramos
 - 5) AFRITAC Centre, Libreville, Mr. O. Benon
 - 6) FMI, Département Afrique, Washington DC, Mr. J. Toujas-Bernate

La note de synthèse définitive en date du 23 octobre 2013 a été communiquée aux réviseurs, le 5 novembre 2014, accompagnée d'un tableau décrivant les réponses à toutes les observations des réviseurs.

2. Examen du projet de rapport

- Le projet de rapport, rédigé au terme de la mission d'évaluation conduite par le département des finances publiques du FMI à Libreville du 2 au décembre 2013 a été soumis en janvier 2014 à l'examen des réviseurs suivants :
 - 1) Gouvernement du Gabon, Ministre du budget des comptes publics et de la fonction publique, Libreville : SE Mr. C. Magnagna
 - 2) Délégation de l'Union Européenne, Libreville, Mme V. De Sampayo e Mello
 - 3) Banque Mondiale, Yaoundé, Mr. O. Kolie
 - 4) Secrétariat PEFA, Washington DC, Mme H. Ramos

- 5) AFRITAC Centre, Libreville, Mr. O. Benon
- 6) FMI, Département Afrique, Washington DC, Mr. J. Toujas-Bernate

3. Examen de la version définitive du rapport d'évaluation

- La version du rapport d'évaluation, consolidée des commentaires des réviseurs a été communiquée aux réviseurs et aux autorités Gabonaises lors d'une mission conduite par le département des finances publiques du FMI à Libreville du 21 mai au 4 juin 2014. Cette version était accompagnée d'un tableau décrivant les réponses à toutes les observations des réviseurs.
 - SE. Monsieur C. Magnagna, Ministre du budget et des comptes publics a approuvé le rapport final le 23 septembre 2014 par lettre référencée 1781/MBPCP/CABM.
 - Le rapport final a été transmis au Secrétariat PEFA pour validation du dispositif d'assurance qualité le 14 novembre 2014.
4. Le présent formulaire décrivant les dispositions d'assurance qualité est inclus dans le projet de rapport révisé.



Rapport d'évaluation PEFA de la République Gabonaise, 14 Novembre 2014

Le processus d'assurance qualité suivi durant la réalisation de ce rapport répond à toutes les exigences du Secrétariat PEFA et reçoit en conséquence la mention « **PEFA CHECK** ».

Secrétariat PEFA, le 19 Novembre 2014.