

Gabon : Rapport sur l'observation des normes et codes — Transparence des finances publiques

Le présent rapport a été préparé par une équipe des services du Fonds monétaire international à titre de document de référence aux fins des consultations périodiques avec le pays membre. Il a été achevé **le 12 octobre 2006** à l'aide des informations disponibles à cette date. Les vues qui y sont exprimées sont celles de l'équipe des services et ne reflètent pas nécessairement les vues des autorités gabonaises ni celles du Conseil d'administration du FMI.

La politique de publication des rapports des services et d'autres documents autorise la suppression d'informations sensibles.

En vue d'aider le FMI à évaluer sa politique de publication, les lecteurs sont invités à faire part de leurs commentaires qui peuvent être envoyés par courrier électronique à Publicationpolicy@imf.org.

Ce rapport peut être obtenu sur demande à l'adresse suivante

Fonds monétaire international • Service des publications
700 19th Street, N.W. • Washington, D.C. 20431
Téléphone : (202) 623-7430 • Télécopie : (202) 623-7201
Adresse électronique : publications@imf.org Internet: <http://www.imf.org>

Prix : 18 dollars EU l'exemplaire
Fonds monétaire international
Washington, D.C.

FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL

GABON

Rapport sur l'Observation des Normes et des Codes (RONC) Module de Transparence Fiscale

Préparé par le Département des finances publiques

Autorisé par Abdoulaye Bio-Tchané et Teresa Ter-Minassian

Le 12 octobre 2006

RESUME ANALYTIQUE

Le présent rapport évalue les pratiques en matière de transparence des finances publiques du Gabon au regard du *Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques* du FMI et du *Code de transparence des recettes des ressources naturelles*, sur la base des entretiens avec les autorités et d'autres interlocuteurs, des réponses des autorités au questionnaire du FMI sur la transparence des finances publiques ainsi que d'autres sources d'information. On trouvera dans le *Manuel sur la transparence des finances publiques* du FMI de plus amples explications sur les termes et concepts abordés dans le présent rapport (<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual>).

Le Gabon respecte dans une certaine mesure les principes du code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques et du code de transparence des recettes des ressources naturelles. Les textes qui régissent la gestion des finances publiques sont complets et clairs, cependant, leur application est loin d'être conforme aux bonnes pratiques. Un premier rapport concernant l'*Initiative pour la transparence des industries extractives* (ITIE) a été présenté en 2005, mais il ne couvre qu'environ la moitié des recettes pétrolières; les lois de règlement budgétaire sont régulièrement préparées depuis 2001 et la cour de comptes procède à leur examen, mais son rapport n'est pas publié. Des organes de lutte contre la corruption ont été mis en place, mais leur action reste encore à démontrer.

La dualité budgétaire est source de sérieux problèmes de coordination et le budget, qui ne s'inscrit pas dans un cadre de programmation pluriannuelle, ne fournit pas d'analyse sur la viabilité à moyen terme des finances publiques pour une économie dont 60 pour cent des recettes publiques proviennent du pétrole. Les procédures d'exécution budgétaire ne sont pas efficaces, les contrôles formels sont multiples et inefficients et n'ont pas permis de prévenir les malversations. Les délais de paiements du trésor sont anormalement longs et la gestion de trésorerie doit être nettement améliorée. Les systèmes d'information hétérogènes et isolés ne permettent pas d'avoir de l'information utile pour la gestion active des finances publiques.

Pour améliorer la transparence des finances publiques, la priorité est d'améliorer la disponibilité et la qualité de l'information budgétaire pour le public, y compris pour l'utilisation hors budget des recettes pétrolières. Des progrès urgents doivent être réalisés dans les domaines suivants :

- Définir la stratégie de politique budgétaire dans un cadre cohérent à moyen terme fondé sur une politique fiscale soutenable, tenant compte du caractère épuisable des ressources pétrolières ainsi que d'une capacité réaliste des priorités pour l'investissement public.
- Améliorer la transparence et la présentation budgétaire, par la préparation d'un cadre des dépenses à moyen terme (CDMT), l'amélioration des classifications budgétaires, la budgétisation des dépenses fiscales, et des subventions implicites sur produits pétroliers ; la prise en considération du passif de l'Etat du fait des caisses sociales ; et la comparaison des estimations avenir aux réalisations passées.
- Rationaliser l'exécution budgétaire par la mise en place rapide du budget voté, la simplification des procédures de contrôle et son orientation vers la matérialité de la dépense et son efficacité ; éviter les procédures particulières pour certaines dépenses ; la préparation d'un plan de trésorerie pour réduire les délais de paiements et éviter les arriérés.
- Assurer une plus grande transparence dans la gestion et le suivi des flux des recettes pétrolières par une meilleure coordination entre les services concernés ; compléter le rapport ITIE par la présentation des recettes sur le *profit oil*, de même que les recettes du secteur minier.
- Rendre public les rapports d'audit de la cour des comptes ainsi que ceux des autres organes de contrôle.

Table des matières

Abréviations.....	3
I. Description détaillée des pratiques.....	4
A. Définition claire des attributions et responsabilités.....	4
B. Transparence de la préparation, de l'exécution et de l'information du budget.....	18
C. Accès du public à l'information.....	29
D. Garanties d'intégrité.....	32
II. Commentaires des services du FMI.....	35
A. Accès du public à l'information et garanties d'intégrité.....	38
B. Transparence de la préparation, de l'exécution et de l'information du budget.....	38
C. Définition claire des attributions et responsabilités.....	40
Tableaux	
1. Coût des subventions implicites produits pétroliers, 2005.....	33
2. Lois de finances et exécution budgétaire.....	34
Encadrés	
1. Les administrations publiques de la République Gabonaise.....	6
2. Privatisations réalisées, 1997–2005.....	9
3. Le système fiscal.....	14
4. Fiscalité pétrolière.....	16
5. Mise en œuvre de l'ITIE.....	17
6. Le processus de préparation du budget.....	20
7. Marchés publics traités par la DGMP.....	28

ABRÉVIATIONS

APIP	Agence de promotion des investissements privés	
BEAC	Banque des Etats de l'Afrique centrale	www.beac.org
BGD	Banque gabonaise de développement	www.bgd-gabon.com
BGFI	Banque gabonaise et française internationale	www.bgfi.com
BICIG	Banque internationale pour le commerce et l'industrie gabonaise	
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme	
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale	www.cemac.net
CNI	Compagnie de navigation intérieure	
CNGS	Caisse nationale de garantie sociale	
CNSS	Caisse nationale de sécurité sociale	
DGB	Direction générale du budget	
DGE	Direction générale de l'économie	
DGH	Direction générale des hydrocarbures	
DGI	Direction générale des impôts	www.dgi.gouv.ga
DGMP	Direction générale des marchés publics	
DGT	Direction générale du trésor	http://www.tresor.ga
DSCR	Document Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté	
ITIE	Initiative pour la transparence des industries extractives	
FCFA	Franc de la Coopération financière en Afrique Centrale	
FER	Fonds d'entretien routier	
FMI	Fonds monétaire international	www.imf.org
FNH	Fonds national de l'habitat	
LBTPG	Laboratoire du bâtiment et des travaux publics du Gabon	
LFI	Loi de finances initiale	
LFR	Loi de finances rectificative	
MEFBP	Ministère de l'économie, des finances, du budget et privatisation	http://www.finances.org.ga
MEGA	Modèle d'économie gabonaise de prévision à court terme	
MDP	Ministère du plan	
NSDD	Norme spéciale de diffusion des données	
OHADA	Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires	
OPRAG	Office des ports et des rades du Gabon	
PIP	Programme d'investissements publics	
REF	Rapport économique et financier	
RONC	Rapports sur l'observation des normes et des codes	
SGDD	Système général de diffusion des données	http://dsbb.imf.org/Applications/web/gdds/gddshome
SGFP	Statut général de la fonction publique	
SNBG	Société nationale des bois du Gabon	
TOFE	Tableau des opérations financières de l'Etat	
	TOTAL Gabon	http://www.total-gabon.com/
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée	

I. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DES PRATIQUES¹

A. Définition claire des attributions et responsabilités

1. **Le secteur des administrations publiques pris en compte par la direction générale de la statistique et des études économiques correspond globalement à la définition contenue dans le *manuel de statistiques de finances publiques du Fonds monétaire international (FMI) de 2001.*** 1.1.1

L'ensemble des administrations publiques défini à des fins d'établissements de la comptabilité nationale selon le système de comptabilité nationale de 1993, comprend toutes les opérations de l'Etat central, les autres administrations, unités autonomes, et les établissements publics à caractère non marchand (encadré 1). La consolidation budgétaire exclut un certain nombre d'entités en particulier les organismes de sécurité sociale et certaines unités autonomes. Les lois de finances initiale et rectificative approuvées par le parlement couvrent en opérations courantes et en opérations d'équipement et d'investissement, les institutions de la République, les services centraux des ministères et un fonds spécial.² La loi de finances ne retrace pas l'ensemble des opérations des collectivités décentralisées et des unités autonomes mais seulement les subventions au fonctionnement de ces entités. La loi de règlement reprend le champ de la loi de finances initiale (LFI).

2. **Les relations entre les administrations publiques d'une part, et les institutions financières publiques et les entreprises non financières d'autre part, sont transparentes et clairement établies.** 1.1.4

Les administrations publiques n'ont pas d'activités commerciales. Les relations entre les administrations et les autres entités du secteur public sont clairement définies par la loi ou par décret présidentiel. La représentation de l'administration au sein des entreprises publiques est

¹ Les entretiens sur la transparence en finances publiques furent conduits à Libreville du 27 mars au 14 avril 2006. La mission du FMI qui était composée de Messieurs Tazi (chef de mission), Bouley et Leigh (tous trois appartenant au département des finances publiques), Ben Brik et Madame Ramos (membres du groupe des experts de ce département) a rencontré le ministre délégué au budget, les vice-présidents du sénat, les membres de la commission des finances du sénat et de l'assemblée nationale, le ministre d'Etat de la forêt, les présidents de chambre de la cour des comptes, les membres du conseil économique et social, de la commission de lutte contre la corruption, les secrétaires généraux du ministère du contrôle d'Etat, du ministère de la forêt, du ministère de l'urbanisme et de l'environnement, le commissaire du plan, le président de la commission de la réforme administrative, le directeur national de la BEAC, les directeurs généraux du trésor, des impôts, des douanes, des marchés publics, de l'inspection des services du ministère des finances, le directeur général des hydrocarbures, le directeur des collectivités locales, le secrétaire général de la mairie d'Owendo, le directeur des participations de l'Etat, les directeurs de la CNSS et de CNGS.

² Le fonds d'entretien routier fait l'objet d'une annexe de la loi de finances. Sa nature juridique est un compte spécial du trésor, en fait un compte d'affectation spécial qui reçoit la redevance d'usure de la route, la subvention de l'Etat, le produit des péages, les fonds de concours versés par les collectivités publiques, les financements extérieurs consentis à cet effet, le produit des services rendus à des tiers et les dons et legs.

Encadré 1. Les administrations publiques de la République gabonaise

A- Administrations centrales intégrées dans le budget

Institutions

Présidence de la République

Sénat

Assemblée nationale

Cour constitutionnelle

Conseil d'Etat

Cour des comptes

Cour de cassation

Conseil économique et social

Conseil national de la communication

Conseil national de la démocratie

Commission de lutte contre l'enrichissement illicite

38 ministères et structures assimilées au niveau central et au niveau déconcentré des provinces (centre de santé, hôpitaux, universités)

1 compte spécial du trésor: le fonds d'entretien routier (FER)

B- Unités d'administration hors budget

La caisse nationale de sécurité sociale (CNSS)

La caisse nationale de garantie sociale (CNGS)

Hôpitaux Schweitzer et Bongolo

Etablissements publics comme l'office des ports et rades du Gabon (OPRAG), la chambre de commerce, le fonds d'aide et garantie (FAGA), l'agence de promotion des investissements privés (APIP), l'Office national de développement rural, le centre national anti pollution, le centre national de prévention et de protection contre les rayonnements, l'office national de l'informatique (ONI), l'agence pour la sécurité de la navigation aérienne en Afrique et à Madagascar, l'agence nationale pour la formation professionnelle et le perfectionnement (ANFPP), et le théâtre national.

Autres comptes spéciaux du Trésor

Le fonds national de l'habitat

Le fonds national de l'eau

Le fonds national de l'électricité

Administrations décentralisées

50 communes

47 départements

clairement définie par la loi et les règlements et la surveillance s'exerce par ses administrateurs au sein des conseils d'administration et par les contrôleurs financiers.³

3. Les participations de l'Etat dans le secteur productif sont relativement importantes et incluent des entreprises dont l'Etat est totalement propriétaire. 1.1.5, 2.1.4

³ Loi 8/83, portant code des participations et les décrets présidentiels 01302 du 15/11/79 portant attributions et organisation du ministère des participations et le décret 680 du 28/5/1984 fixant les modalités d'application de la loi 8/83.

La gestion de ces participations est clairement définie⁴ et la direction des participations du ministère de l'économie et des finances, du budget et de la privatisation (MEFBP) est le seul organe de l'Etat chargé de suivre la gestion de l'ensemble de ses actifs. Ces participations sont à la fois dans le secteur des institutions financières pour huit sociétés⁵ et dans le secteur non financier pour 56 sociétés et s'élèvent respectivement à 22,20 milliards de FCFA (0,5 pour cent du PIB) et 35,95 milliards de FCFA (0,8 pour cent du PIB). Dans le secteur des transports, quatre sociétés sont détenues à 100 pour cent par l'Etat et une dans le secteur de l'industrie.⁶ En revanche, les participations de l'Etat sont inférieures ou égales à 10 pour cent pour 41 de ces sociétés.⁷ La majorité des revenus de ces participations soit 98 pour cent provient du secteur hydrocarbures en 2004.

Relations de l'Etat avec les sociétés publiques non financières et le secteur privé

4. **Les entreprises et les établissements publics qui ont une activité marchande assument un nombre très limité d'activités quasi-budgétaires.** 1.1.4

Une exception est le cas de Gabon poste, qui effectue des services non rémunérés pour le compte de l'Etat.⁸

5. **Les dispositions qui réglementent le transfert des bénéfices des entreprises d'Etat au budget sont clairement définies.** 1.1.4

Le montant des dividendes liés aux participations de l'Etat dans les sociétés est déterminé par négociation annuelle au sein du conseil d'administration des sociétés concernées. Les montants estimés des paiements de dividendes sont clairement identifiés dans la loi de finances de l'année et les encaissements apparaissent dans la balance des comptes du trésor.

⁴ Les textes y relatifs sont : l'article 5 du décret No. 1207 du 17/11/1977, l'article 12 du décret du 15/11/1979, la loi No. 8/83 portant code des participations, l'ordonnance No. 15/87 du 25/7/1987 et le décret No. 1044 du 27/7/1987, et la loi de finances de 2004.

⁵ Il s'agit de la Banque gabonaise et française internationale (BGFI), de la Banque internationale pour le commerce et l'industrie (BICIG), de l'Union gabonaise de banques (UGB), de la Banque gabonaise de développement (BGD) pour respectivement 8 pour cent, 26,35 pour cent, 43,75 pour cent et 69,01 pour cent du capital appartenant à l'Etat, des compagnies d'assurances AXA Gabon, Gras Savoye et Ogare, et d'un organisme financier la société gabonaise de crédit automobile et de crédit bail (SOGACA)/(SOGABAIL).

⁶ Il s'agit de l'agence pour la sécurité de la navigation aérienne en Afrique et à Madagascar (ASECNA), de l'office des ports et des rades du Gabon (OPRAG), de la compagnie de navigation intérieure (CNI) et de la PSM pour le secteur des transports et du laboratoire du bâtiment et des travaux publics du Gabon (LBTPG) pour le secteur des industries et services.

⁷ Conséquence de la loi No. 8/83 concernant la participation à titre gratuit de l'Etat au capital des sociétés, qui avait édicté que toutes sociétés de droit gabonais devaient offrir à l'Etat à titre gratuit au moment de leur constitution 10 pour cent de leur capital social.

⁸ Ces prestations gratuites pour le compte de l'Etat ont été examinées par une commission d'enquête du parlement lors d'une étude sur les problèmes financiers de Gabon poste.

6. Le cadre législatif relatif à la privatisation est clair, de même que l'enregistrement des recettes de privatisation dans les comptes budgétaires. 1.1.5

Le cadre législatif applicable aux privatisations est défini par la loi No. 1-96 fixant les règles de transfert des entreprises du secteur public au secteur privé. Le processus de privatisation est géré par le MEFBP et le programme de privatisation⁹ exécuté par une commission interministérielle de privatisations, assistée techniquement par un comité de privatisation.¹⁰ Des procédures standards sont appliquées et le principe de base est le recours à la procédure d'appel d'offres international ; l'évaluation de l'entreprise et la détermination du prix de cession des actions et actifs est de la responsabilité du comité de privatisation. Les actes de transfert sont publiés. D'importantes opérations de privatisation ont été effectuées depuis 1997 (encadré 2). Les recettes de privatisation sont versées au trésor, ou bien réinvesties dans la nouvelle société.

7. Les lois et les processus qui régissent la réglementation par l'Etat du secteur non financier privé sont clairs et ouverts. 1.1.5

L'environnement institutionnel et réglementaire des entreprises est relativement stable. Il s'appuie principalement sur les règles fixées par l'organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA). De plus, différents dispositifs législatifs et réglementaires¹¹ encadrent les relations entre l'Etat et les entreprises du secteur privé, notamment en matière de création d'entreprises, d'investissement,¹² des marchés publics, de droit fiscal,¹³ de protection sociale,¹⁴ et de relations du travail. Des codes spécifiques complètent la charte des investissements pour les secteurs d'activité liés à l'exploitation et à la transformation des ressources naturelles (code minier, code forestier). L'Agence de promotion des investissements privés (APIP), instituée par Ordonnance du 12 février 2000,¹⁵

⁹ Le programme annuel de privatisation est adopté par décret du conseil des ministres et annexé à la loi de finances.

¹⁰ Décret PR No. 000289/PR et 000287/PR de mars 1997, fixant les attributions et le fonctionnement.

¹¹ Le dispositif légal comprend la Loi No. 015/98 du 23 juillet 1998, la charte des investissements, décret 001140/PR/MEFBP de 2002, la passation des marchés publics; et la loi No. 3/94 du 21 novembre 1994 portant sur le code du travail.

¹² La charte des investissements établit le principe général d'égalité de traitement entre les entreprises nationales et étrangères, l'application équitable et transparente du droit des affaires adopté conformément au traité de l'OHADA et l'application équitable et transparente du code de travail et du droit de la sécurité sociale conformément au traité de la Conférence Interafricaine de Prévoyance Sociale (CIPRES).

¹³ Code général des impôts directs et indirects, code de l'enregistrement, du revenu sur la valeur immobilière, code général des douanes, code du commerce.

¹⁴ Les salariés du secteur privé bénéficient d'un régime de sécurité social géré par la (CNSS) sur une base contributive. Les taux de cotisations sont fixés par décret.

¹⁵ Ordonnance No. 006/PR de 2000 et Loi No. 003/2000 de 2000.

Encadré 2. Privatisations réalisées entre 1997 et 2005

Année	Sociétés	Modalité	Montant
1997	Société d'énergie et d'eau du Gabon (SEEG)	Mise en concession, 20 ans	15 milliards FCFA : réinvestissement
1999 & 2005	Chemins de fer (OCTRA)	Mise en concession, 30 ans	50 milliards FCFA : réinvestissement sur trois ans
2000	Ciments du Gabon	Cession	8 milliards FCFA – Trésor
2000	SOSUHO (SUCAF GABON)	Cession	4 milliards FCFA – Trésor
2000	Office des postes et télécommunications (OPT)	Scission	
2001	EAULECO	Cession	1,5 milliards FCFA – Trésor
2001	SFG (bois)	Cession	3 milliards FCFA – Trésor
2002	SIAEB (agriculture et élevage)	Cession	10 millions FCFA – Trésor
2004	AGROGABON et HEVEGAB et SOGADEL	Cession	3,4 milliards FCFA – Trésor
2004	Office des ports (OPRAG)	Mise en concession partielle, 25 ans	2,5 milliards FCFA : réinvestissement pour réhabilitation du port
2006	Air Gabon	Cession	7 milliards FCFA : un réinvestissement de Air Gabon International
2006	Gabon Telecom Gabon Poste Compagnie de navigation intérieure Chemin de fer	En cours Concession	

Source : Comité de privatisation/MEFBP.

abrite un guichet unique, pour la création des entreprises. Le cadre général de création des entreprises est celui de l'OHADA.

8. La Banque des Etats de l'Afrique centrale (BEAC) est opérationnellement indépendante.

1.1.4

La BEAC est responsable pour la conduite de la politique monétaire. En matière de finances publiques, elle joue principalement le rôle de banquier de l'Etat. Elle peut octroyer des prêts à l'Etat, sous forme d'avances statutaires à hauteur de 20 pour cent des recettes fiscales de l'année précédente. Le taux d'intérêt sur les avances statutaires est de 5,75 pour cent par an jusqu'au plafond statutaire. A la fin janvier 2006, le montant des avances statutaires s'élevait à 171 milliards de FCFA, bien en deçà du plafond de 20 pour cent des recettes totales de l'Etat de l'année précédente. Au-delà de ce plafond, le taux d'intérêt sur les avances statutaires est de 10 pour cent par an. Les dépôts de l'Etat à la BEAC ne sont rémunérés aux taux de la facilité marginale (soit actuellement 1,6 pour cent par an) que si l'Etat ne recourt pas à l'avance statutaire.

9. Les sociétés financières publiques exercent des activités quasi-budgétaires limitées.

1.1.4

Les organismes publics financiers exercent des activités quasi-budgétaires limitées. Bien que la taille du secteur financier public soit réduite ces dernières années, ce secteur reste actif. Il comporte principalement la Banque gabonaise de développement (BGD), et des établissements financiers, le compte de refinancement de l'habitat du Gabon¹⁶(CRH) et la société nationale de l'immobilier (SNI).¹⁷ Ces deux dernières institutions financières offrent des crédits à des taux d'intérêts bonifiés qui sont supportés par le fonds national de l'habitat¹⁸. En revanche, la BGD exerce une activité quasi-budgétaire, car elle offre des prêts bonifiés et elle ne reçoit pas de compensation pour cette activité.

Relations entre les différents échelons de l'administration pour ce qui concerne la gestion des finances publiques

10. Les rôles budgétaires des pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires sont clairement définis par la constitution et la loi.

1.1.2

La constitution édicte que le parlement vote la loi, consent l'impôt et contrôle l'action du pouvoir exécutif. et précise les règles d'adoption de la loi de finances, et de contrôle avec l'assistance de la cour des comptes.¹⁹ Les lois relatives au budget et portant règlement général de la comptabilité publique fixent clairement les rôles des différents acteurs dans le domaine de la loi de finances. Le pouvoir exécutif prépare la loi de finances et l'exécute, le pouvoir législatif (le parlement) adopte le budget et en contrôle son exécution, assisté par le pouvoir judiciaire représenté par la cour des comptes. Le conseil constitutionnel, dont les compétences sont fixées dans une loi organique, peut vérifier la conformité des lois de finances à la constitution.

11. La répartition des responsabilités entre les différents échelons de l'administration est clairement définie par la loi,²⁰ mais l'autonomie des collectivités locales reste limitée.

1.1.2

¹⁶ Les activités de refinancement par le CRH s'élèvent à 96 millions de FCFA pour l'année 2004.

¹⁷ Ces deux dernières sociétés ne figurent pas dans le portefeuille des participations de l'Etat.

¹⁸ Ce fonds collecte une taxe parafiscale dont le montant en 2004 s'est élevé à 2,3 milliards de FCFA.

¹⁹ Par ailleurs la constitution précise que le gouvernement peut en cas d'urgence pour l'exécution de son programme, demander au parlement l'autorisation de faire prendre par ordonnance pendant l'intersession parlementaire, les mesures qui sont normalement du domaine de la loi, et plus spécifiquement les lois de finances rectificatives comme le prévoit l'article 29 de la loi 4/85.

²⁰ La loi 15/96 sur la décentralisation a fixé les principes pour le transfert de certaines attributions de l'échelon central à l'échelon décentralisé : l'aménagement du territoire, la santé, l'éducation, l'urbanisme, le cadastre, le logement et l'habitat, l'environnement et l'assainissement, l'hydraulique villageoise, l'équipement, la voirie, les transports urbains, interurbains et interdépartementaux, les eaux, l'agriculture, la pêche, l'élevage et les carrières.

Il existe une administration déconcentrée au niveau des provinces et départements, et une administration décentralisée au niveau des départements, des arrondissements et des communes. Les administrations décentralisées possèdent une autonomie administrative et financière. Elles sont administrées par un conseil élu, départemental, municipal ou d'arrondissement avec à sa tête un président pour le département et un maire pour la commune ou l'arrondissement. Ces collectivités sont soumises à la tutelle de l'administration centrale.²¹ La loi sur la décentralisation de 1996, n'a pas fait l'objet de décrets d'application et le champ d'activité des collectivités locales demeure très limité, puisque les textes concernant les attributions et la compétence ne sont pas encore promulgués. De plus, les ressources financières affectées à ces collectivités²² ne leur permettent que très difficilement d'une part de fonctionner et d'autre part d'entreprendre les investissements nécessaires.²³ Les collectivités locales peuvent emprunter dans la limite de 30 pour cent de leurs ressources ; au-dessus de ce montant, les décisions d'emprunter sont soumises à l'autorisation préalable de l'Etat qui en assure la garantie.

Le cadre juridique et administratif de la gestion des finances publiques

12. La gestion des finances publiques est définie par un cadre juridique précis et clair avec une séparation stricte entre l'ordonnateur et le comptable. *1.2.1*

La constitution, et le pouvoir législatif édictent les règles générales d'adoption, et du contrôle d'exécution du budget par un ensemble de lois,²⁴ dont la loi de finances annuelle.²⁵ Le cadre réglementaire du domaine du pouvoir exécutif en matière budgétaire est fixé conformément à la constitution et comprend les décrets du Président de la République qui, pour leur application, font l'objet d'arrêtés. La loi relative aux lois de finances fixe les principes d'annualité, d'universalité et d'unité budgétaire et définit le contenu de la loi de finances et en précise la présentation. La loi portant règlement général sur la comptabilité publique de l'Etat fixe les modalités d'exécution des lois de finances, le système comptable

²¹ Il existe deux tutelles des collectivités locales : une tutelle administrative exercée par le ministère de l'intérieur et une tutelle financière exercée par le MEFBP et dans les faits par la direction générale du trésor.

²² Les recettes des collectivités locales comprennent les produits provenant des prestations de services et produits de location, les ventes de produits et les services, la cession des actifs, les produits divers, les droits et taxes locales, les produits financiers, les subventions de fonctionnement de l'Etat pour l'entretien des véhicules, l'enlèvement des ordures ménagères et le matériel spécifique, les ristournes sur les impôts, sur les hydrocarbures, l'enregistrement des domaines et les timbres, et les amendes et condamnations pécuniaires. Pour la gestion 2004, le montant des ressources des collectivités locales s'élève à 25,65 milliards de FCFA pour 97 collectivités. Les deux communes de Libreville et de Port-Gentil représentent 75 pour cent de ce montant.

²³ La loi 15/96 prévoit que la section de fonctionnement ne peut excéder 60 pour cent du budget, ce qui ne semble pas être appliqué.

²⁴ Lois 4/85, 5/85, 5/94, 6/2002, 11/2005, décrets 481/2002, 484/2002.

²⁵ Le cadre législatif comprend la loi No. 4/85 relative aux lois de finances qui fixe le cadre général du budget, la loi 5/85 portant règlement général sur la comptabilité publique qui fixe les modalités d'exécution du budget, les lois 6/2002 et 11/2005 qui modifie certaines dispositions de la loi 4/85, les lois de finances de l'année, les lois rectificatives et les lois de règlement. Une révision de ces textes est en chantier.

d'enregistrement des opérations et les contrôles effectués. Elle définit les agents en charge de l'exécution de la loi de finances et définit une stricte séparation entre les agents de l'ordre administratif²⁶ et les comptables publics.²⁷

13. Les mécanismes de coordination et de gestion des activités budgétisées et extrabudgétaires ne sont pas totalement transparents.

1.1.3

Les opérations concernant des affectations de recettes ne sont pas présentées dans la loi de finances à l'exception du fonds d'entretien routier (FER). Ces fonds ne transparissent pas clairement dans la balance des comptes, dans une rubrique particulière de comptes spéciaux du trésor. Ces fonds sont considérés comme des comptes de correspondants, c'est-à-dire des comptes de dépôts au trésor. Cependant au sens de la loi 4/85²⁸ relative aux lois de finances, on distingue le FER, le fonds national de l'habitat (FNH), le fonds national de l'eau et le fonds national de l'électricité. Le fonds national de l'habitat est alimenté par une taxe dénommée « fonds national de l'habitat ». Le FER et le FNH bénéficient d'une autonomie de gestion et sont gérés par un agent comptable.

14. Certaines dépenses faites sur comptes de trésorerie ne sont pas suffisamment transparentes.

1.1.3

Certaines activités ont une gestion qui s'effectue à la fois dans le cadre du circuit normal de la dépense et en dehors de ce circuit, par l'intermédiaire de comptes du trésor appelés fonds qui sont en fait des comptes de dépôts classés dans la nomenclature du plan comptable, comme correspondants du trésor. Le processus est le suivant : soit une subvention, soit des crédits normaux de fonctionnement sont inscrits dans la loi de finances, puis sont transférés à un compte de correspondant du trésor et les opérations sont alors payées sur ce compte de trésorerie. Ceci entraîne des anomalies dans la gestion et opacifie les informations comme le montrent les deux exemples suivants :

- La cour des comptes a indiqué que le fonds de sécurité et de souveraineté avait été utilisé pour participer à la construction d'un bâtiment de la commission bancaire d'Afrique centrale (COBAC).
- Les dépenses d'investissement des fêtes tournantes transitent par un compte de correspondant, le "fonds pour le 17 août," comme l'indique l'examen de la loi de règlement 2003, si la ligne de crédits dans le budget a été entièrement consommée, il reste dans le compte de correspondant, fin 2003 un solde créditeur de 17 milliards de FCFA.

²⁶ Il s'agit de l'ordonnateur principal unique, le ministre des finances, des administrateurs de crédits qui sont les membres du gouvernement et les présidents des corps constitués.

²⁷ Les comptables publics sont des fonctionnaires ayant qualité pour exécuter au nom de l'Etat, des opérations de recettes, de dépenses et de trésorerie et d'en tenir la comptabilité.

²⁸ Articles 22 à 25 de la loi relative aux lois de finances de 1985.

Le cadre législatif et réglementaire de la politique fiscale et de l'administration de l'impôt

15. La base légale des prélèvements fiscaux est claire, la législation fiscale est moderne mais complexe et sujette à des modifications fréquentes. 1.2.2

La réforme fiscale et douanière réalisée au cours de la décennie 90 a modernisé le système d'imposition (encadré 3). Mais les acquis des réformes législatives n'ont pu être préservés du fait notamment de la multiplication des exonérations. Les mesures introduites en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), notamment concernant le champ d'application et la structure des taux, les exonérations sectorielles et les régimes spécifiques accordés dans le cadre de diverses conventions ont altéré la cohérence du système de prélèvements, sa simplification et sa stabilité. La transparence du système fiscal s'en est trouvée limitée. Les mesures fiscales introduites par les lois de finances 2001–06 n'ont pas encore été codifiées mais les autorités ont fait savoir qu'un projet de code visant à unifier, harmoniser et actualiser la législation est en cours de finalisation. Le système fiscal est largement basé sur le paiement spontané qui demeure prédominant.²⁹ Il est également fait recours au mécanisme du précompte en matière d'impôts sur le revenu en vue d'améliorer l'application de l'impôt et les délais de recouvrement. Le pouvoir discrétionnaire de l'administration est, du point de vue légal, limité. Il s'exerce dans le cadre du système d'évaluation forfaitaire des revenus professionnels des contribuables de capacités contributives réduites.

16. Les exonérations fiscales sont multiples et le chiffrage des dépenses fiscales n'est pas réalisé. 1.1.2

Les exonérations et réductions fiscales sont prévues par les codes des impôts, mais des avantages fiscaux peuvent être accordés, hors code des impôts, par des conventions approuvées par l'autorité gouvernementale dont certaines non soumises à l'approbation législative.³⁰ Il n'existe pas une évaluation chiffrée des dépenses fiscales et seul le coût des mesures nouvelles fait l'objet d'une estimation, lors de l'évaluation des prévisions fiscales, dans le cadre de la préparation des projets de lois de finances.

17. Les structures et procédures d'administration de l'impôt sont bien définies, mais leur modernité, encore à un stade initial, doit être accélérée. 1.2.2

Les procédures utilisées par la DGI sont bien définies dans le cadre législatif et réglementaire. La DGI a été réorganisée en 2002³¹ dans une démarche de fusion des services fiscaux. Son organisation répond à une répartition des fonctions de gestion, de contrôle, et de recouvrement des impôts directs et indirects. Toutefois, la nouvelle organisation n'est pas encore entièrement opérationnelle et toutes les attributions en matière de recouvrement ne

²⁹ Les recettes hors pétrole de la DGI sont à 82 pour cent recouvrées par paiements spontanés et précomptes et à 18 pour cent sur émission de rôles.

³⁰ Il s'agit des conventions accordant l'exonération de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt minimum forfaitaire (IMF) aux sociétés office des ports et rades du Gabon (OPRAG), port minéralier d'Owendo (PMO), société nationale immobilière (SNI), Société de valorisation des ordures du Gabon (SOVOG), et à des sociétés hôtelières.

³¹ L'organisation de la DGI est prévue par le décret No. 01139/PR/MEFBP du 18/12/2002 modifiée par le décret No. 000720, et les services extérieurs sont régis par l'arrêté No. 0011 du MEEF du 6 décembre 2005.

Encadré 3. Le système fiscal¹

- **L'impôt sur le revenu des personnes physiques** frappe le revenu net global ² du foyer fiscal et comprend les revenus salariaux, fonciers, professionnels, agricoles et les revenus des capitaux mobiliers. L'imposition tient compte du nombre de parts, limitées à six, et le barème progressif comprend 11 tranches allant de 0 pour cent à 50 pour cent.
- **L'impôt sur les sociétés** s'applique à toutes les sociétés et autres personnes morales. Le taux du régime normal est de 35 pour cent. Toutefois, un taux de 20 pour cent est appliqué aux établissements publics et aux entreprises immobilières agréées et un taux de 18 pour cent est appliqué à la BGD. Un impôt minimum forfaitaire s'applique à toutes les sociétés passibles de l'impôt sur les sociétés lorsque l'impôt à leur charge est inférieur au minimum de perception.
- **La TVA** s'applique à l'importation et aux activités économiques de production, de livraison et de prestations de services lorsque le chiffre d'affaires atteint ou excède 80 millions de FCFA pour la généralité des opérations, 60 millions de FCFA pour les prestations de services et 40 millions pour les entreprises. La TVA comprend un taux normal de 18 pour cent, un taux réduit de 10 pour cent applicable aux produits de large consommation et un taux zéro applicable aux exportations. La multiplicité des exonérations et la multiplication des taux rendent le système instable et compromettent la neutralité et la simplicité de la taxe.
- **Les droits d'accise** sont prélevés à l'importation et à l'intérieur sur les ventes de boissons alcoolisées ou non alcoolisées et sur le tabac et sur les carburants. L'assiette des produits de fabrication locale bénéficie d'un abattement de 30 pour cent.
- **Les droits de douane.**³ La réforme fiscale des années 90 s'est traduite par l'adoption du tarif extérieur commun de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC). Actuellement, le Gabon applique quatre taux de droits de douane à l'importation : 5 pour cent pour les produits de première nécessité, 10 pour cent pour le matériel d'équipement, 20 pour cent pour les produits de consommation intermédiaire, et 30 pour cent pour les produits de consommation courante. Des exonérations et des suspensions de droits sont accordées dans le cadre conventionnel ou par décision gouvernementale, ou bien dans le cadre d'incitations à l'investissement. Le sucre fait l'objet d'une interdiction à l'importation *de facto*. A l'exportation, le bois en grumes est soumis à un droit de 17 pour cent et le manganèse à un droit de 3,05 pour cent.

¹ Le système fiscal est régi par le code général des impôts directs et indirects et par le code de l'enregistrement, de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières et du timbre.

² Conformément au principe de territorialité, l'impôt frappe l'ensemble des revenus des résidents qu'il soit de source gabonaise ou étrangère; pour les non résidents il s'agit des revenus de source gabonaise.

³ Les droits de douane sont régis par le code des douanes et le tarif des douanes de la CEMAC, la réglementation douanière de l'union douanière des Etats de l'Afrique centrale (UDEAC), la réglementation nationale et les conventions.

sont que partiellement assurées. La DGI recouvre actuellement les recettes de la TVA, des droits d'enregistrement et de timbres, et de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, les recettes des domaines foncier, minier et forestier. Le transfert à la DGI du recouvrement de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui continue à être assuré par la trésorerie générale, est en train d'être mis en place. La gestion fiscale continue à se faire par grands types d'impôts mais la DGI est en train d'évoluer vers la création du dossier fiscal unique. La direction des grandes entreprises, créée en septembre 2004, accuse des retards dans sa mise en place. La réalisation effective des réformes administratives s'avère lente et peu maîtrisée. Il existe une forte inadéquation entre les

mesures adoptées et leur traduction dans la pratique. Des efforts restent à faire pour mettre en œuvre les nouvelles structures et une gestion moderne de la matière fiscale. Actuellement, un identifiant fiscal unique existe ; il est commun aux services de la DGI, de la douane, de la trésorerie générale, du budget, du contrôle financier et de la solde. La fiabilisation de l'identifiant exige un réexamen de la procédure d'immatriculation en vue d'améliorer la localisation des contribuables.

18. **La transparence de la gestion des recettes pétrolières peut être améliorée.**

Les autorités gabonaises se sont engagées à améliorer la transparence des recettes pétrolières. Cependant, il convient de relever quelques insuffisances dans ce domaine. Premièrement, malgré la place importante du pétrole au Gabon—plus de 80 pour cent des recettes d'exportation, 50 pour cent du PIB, et 60 pour cent de toutes les recettes de l'Etat³²—l'accès du public à l'information sur l'importance des réserves pétrolières et sur l'utilisation des ressources de cette richesse reste encore limité. Deuxièmement, les contrats entre l'Etat et les compagnies pétrolières ne sont pas publiés. Troisièmement, les relations entre les sociétés pétrolières et les différentes institutions de l'Etat manquent de coordination et de clarté. La gestion de la fiscalité pétrolière (encadré 4) relève à la fois de la DGH, de la DGI, du ministère des mines, de l'énergie, du pétrole, de la trésorerie générale du Gabon, et de la direction générale des douanes. Afin de créer les préalables requis pour une plus grande transparence dans la gestion des flux de recettes pétrolières, il faudrait améliorer et institutionnaliser la coordination entre ces intervenants dans l'objectif d'assurer un meilleur suivi, un contrôle plus efficace et une plus grande maîtrise des recettes pétrolières. Cette coordination serait d'une grande utilité dans la mise en œuvre de *l'Initiative pour la transparence des industries extractives* (ITIE) (encadré 5).

19. **La gestion des recettes pétrolières par l'intermédiaire du fonds pour les générations futures (FGF) n'est pas conforme aux dispositions prévues par la loi.** Le FGF est un fonds de réserve ouvert par l'Etat à la BEAC depuis 1998 pour faciliter la gestion des recettes pétrolières. Selon la loi No. 9/98, jusqu'au capital minimum de 500 milliards de FCFA, ce fonds doit être alimenté d'un prélèvement de 10 pour cent sur les recettes pétrolières prévues dans la loi de finances, et de 50 pour cent de toutes les recettes budgétaires additionnelles, correspondant à un dépassement des hypothèses de base de la loi de finances annuelle.³³ En pratique, cette disposition n'est pas respectée, et le niveau d'alimentation du fonds a été nettement inférieur à ce que prévoit la loi.³⁴ De plus, si la loi interdit l'utilisation du capital minimum pour faire face aux dépenses de l'Etat, y compris

³² Calculs à la base des données fournies par les autorités gabonaises pour l'année 2005.

³³ Une fois le capital minimum atteint, le fond doit être alimenté par 25 pour cent des produits financiers générés par le fonds, et toutes les recettes pétrolières additionnelles correspondant à un dépassement des hypothèses de base de la loi de finances annuelle.

³⁴ Par exemple, pour l'exercice 2005, si le prélèvement prévu par la loi aurait dépassé les 150 milliards de FCFA, le stock des dépôts dans ce compte en fin d'exercice était inférieur à 100 milliards de FCFA.

Encadré 4. Fiscalité pétrolière

Exercée historiquement dans le cadre du contrat de concession, l'exploitation pétrolière au Gabon s'effectue depuis la Loi 14/82 du 22 janvier 1982 sous le régime du contrat d'exploration partage de production. Toutefois les contrats de concession existant à cette date continuent à s'appliquer jusqu'au terme de leur validité. **Le régime fiscal de la concession** comporte l'assujettissement à :

- La redevance minière proportionnelle versée à l'Etat par acomptes mensuels calculés sur la base du prix de cession officiel. Ces acomptes font l'objet d'une régularisation pour tenir compte des variations de production, du prix, et du cours de change.
- La redevance superficielle annuelle.
- L'impôt sur les sociétés au taux de 73 pour cent applicable au bénéfice net imposable après constitution en franchise d'impôt des provisions pour reconstitution des gisements.¹ L'impôt sur les sociétés est acquitté sous forme d'acomptes mensuels, ajustés, en cas de besoin, en cours d'exercice, et apurés sur la base du résultat réel au plus tard le 28 avril de l'année suivante.
- La TVA : L'activité pétrolière est assujettie à la TVA selon le droit commun. En tant qu'activité tournée vers l'export, elle bénéficie du taux zéro qui lui confère le droit à remboursement au titre de la TVA sur les intrants, les biens d'équipement et les prestations de services. Un régime de suspension de la TVA est accordé pour les opérations réalisées entre les opérateurs pétroliers membres de l'Union des pétroliers gabonais (UPEGA) ainsi que sur les prestations rendues par les sous-traitants pétroliers.

Sous le **régime du contrat d'exploration partage de production**, les sociétés pétrolières sont soumises à la redevance minière proportionnelle et la redevance superficielle et à la TVA mais sont exemptées de l'impôt sur les sociétés, l'Etat étant rémunéré par une quote part de la production. Sous ce régime, la production est subdivisée en deux parties, le *cost oil* destiné à la récupération des dépenses d'exploration et de développement qui représente entre 40 pour cent et 70 pour cent de la production nette d'hydrocarbures et le *profit oil* réparti entre l'Etat et le contractant conformément aux modalités prévues par le contrat d'exploration partage de production. La part de l'Etat est soit commercialisée pour son compte à travers les compagnies pétrolières partenaires soit par des tiers intermédiaires.

Un régime fiscal simplifié est accordé aux sous-traitants pétroliers, sur option et après agrément de l'administration fiscale à un taux effectif de 5,25 pour cent du chiffre d'affaires au titre de l'impôt sur les sociétés et à un taux effectif de 3,08 pour cent du chiffre d'affaires au titre de l'imposition des revenus salariaux du personnel de la société.²

¹ Les provisions pour reconstitution de gisements sont calculées dans la double limite de 27,5 pour cent du montant des ventes d'hydrocarbures et 50 pour cent du bénéfice net imposable y afférant.

² Il existe actuellement une ambiguïté dans l'interprétation de ces dispositions selon qu'il s'agisse d'une application limitée aux salariés expatriés ou étendue également aux salariés locaux.

Encadré 5. Mise en œuvre de l'Initiative pour la transparence des industries extractives

L'ITIE vise à développer la transparence en matière de communication des revenus des activités extractives et contribue à améliorer la gestion publique des recettes dégagées des ressources naturelles.¹ L'initiative consiste à rapprocher le montant total des paiements que les entreprises déclarent avoir versés au gouvernement et celui que le gouvernement déclare avoir reçu de ces entreprises, dégager les discordances quand elles existent et procéder à la publication de l'ensemble de ces données.

Le Gabon a adhéré en mai 2004 à l'ITIE. En 2005, il a procédé à la création d'un groupe de travail pour assister le gouvernement dans cet engagement et a mis en place un Groupe d'Intérêt, chargé de la mise en œuvre de l'ITIE, présidé par le représentant de la présidence et comprenant le représentant de la primature, les représentants des départements ministériels concernés, de la société civile, du secteur pétrolier, et du secteur minier.

L'ITIE, telle qu'elle a été mise en œuvre par le gouvernement gabonais, comporte des faiblesses et présente d'importantes limites pour les principales raisons suivantes :

- Le périmètre des revenus pétroliers pris en considération exclut totalement le profit oil dans ses deux composantes : Etat puissance publique et Etat associé. La raison en est que les flux du profit oil ne sont pas détaillés par nature et par compagnie pétrolière ; l'absence de ces données de détail n'a pas permis la réalisation de la compilation selon les normes *International Standard on Related Services (ISRS)*, référentiel utilisé par l'expert indépendant.² Dans ces conditions le rapport ITIE 2004 couvre à peine 60 pour cent des recettes pétrolières, estimation avancée par les autorités gabonaises.
- Le champ d'application du rapport ITIE relatif à l'exercice 2004 couvre uniquement le secteur pétrolier et ne s'étend pas aux activités minières tel par exemple le manganèse qui constitue une ressource importante du GABON.
- Toutes les compagnies pétrolières n'ont pas été prises en compte dans le périmètre de consolidation.
- Les informations précises ne sont pas fournies au sujet des différentes provisions autorisées (PID et PIH³) constituées par les compagnies pétrolières et les modalités de leur utilisation.
- Les compagnies pétrolières interviennent dans des dépenses sociales et environnementales, mais celles-ci ne font pas l'objet d'informations précises et exhaustives.
- Les flux de revenus relatifs aux livraisons à la Société Gabonaise de Raffinage (SOGARA) ne sont pas intégrés dans la démarche d'évaluation de la transparence.

Les autorités gabonaises sont conscientes des insuffisances du premier rapport ITIE du fait notamment qu'il n'a pas été en mesure de couvrir toutes les compagnies pétrolières intervenantes ainsi que la partie relative au profit oil. Elles s'engagent depuis le début de l'année 2006 dans un processus de coordination renforcée entre les services chargés de la gestion des recettes pétrolières ce qui peut permettre une meilleure identification des versements effectués par les compagnies pétrolières. Elles envisagent également l'extension de l'ITIE au secteur minier. Le manque de coordination entre la DGH, la DGI et la trésorerie générale a généré des confusions et la pratique des paiements par chèque a donné lieu à d'importants « suspens⁴ » qui ont engendré des délais excessifs de recouvrement des recettes pétrolières et des problèmes d'identification.

¹ Le guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles du FMI, Juin 2005, développe les questions particulières à la gestion publique de ces ressources et présente un panorama synthétique des bonnes pratiques ou des pratiques minimales généralement admises.

² Rapport ITIE de la république gabonaise, revenus de l'année 2004. Attestation de l'expert indépendant, p. 24.

³ Provisions pour investissements diversifiés (PID) et les provisions pour investissements dans les hydrocarbures (PIH).

⁴ Différences entre les recettes brutes et les recettes encaissées par chèque.

celle ayant un caractère exceptionnel, on constate que des retraits ont été effectués en 2003.³⁵ En fin, la loi du FGF prévoit que les ressources du fonds soient placées sous forme d'instruments financiers de réputation internationale. Cependant, ceci ne se fait pas en pratique, puisque le statut de la BEAC ne lui permet pas d'investir les avoirs en devises des Etats en dehors de la zone monétaire. Par conséquent, les dépôts au fonds ne sont actuellement rémunérés qu'à 1,6 pour cent l'an.

20. Les droits légaux des contribuables sont bien définis. 1.2.2

Les droits des contribuables sont définis dans des textes législatifs et réglementaires clairs. Les erreurs d'imposition peuvent faire l'objet de dégrèvement d'office. En cas de désaccord sur l'évaluation de la base imposable, le droit de recours administratif préalable est ouvert aux contribuables et l'administration doit se prononcer dans un délai de six mois. L'absence de réponse dans les délais et les réponses qui ne satisfont pas les contribuables ouvrent droit à un recours devant le juge administratif. Les demandes de suspension de paiements d'impôts sont assorties de la constitution des garanties nécessaires. Le recours gracieux au titre des droits, amendes et pénalités est régi par la législation fiscale en vigueur. Dans la pratique, les réclamations des contribuables sont d'abord présentées auprès des services d'assiette, puis du directeur général des impôts et en dernier ressort devant le ministre en charge des finances.

Code de conduite des fonctionnaires et activités de lutte contre la corruption

21. Les fonctionnaires de l'administration sont soumis au statut général de la fonction publique et au code de déontologie. 1.2.2

Le statut des fonctionnaires est régi par la loi No. 001/2005³⁶ portant statut général de la fonction publique (SGFP) qui définit les droits et obligations des agents de l'Etat. Il sera complété par des statuts particuliers de nature réglementaire pour chaque composante de la fonction publique et chaque catégorie de fonctionnaires. L'application du SGFP établit l'obligation des fonctionnaires à la discrétion et à l'intégrité professionnelle, à l'interdiction d'avoir des activités de nature à compromettre leur indépendance ainsi qu'à l'obligation de déclarer leurs biens.³⁷ Les règles d'incompatibilité entre un emploi de la fonction publique et les activités privées sont clairement définies et toute violation de ces règles est passible de sanctions. Un code de déontologie de la fonction publique existe depuis août 2005³⁸ et énonce l'ensemble des règles de conduite professionnelles au sein de la fonction publique. Le code reprend et complète les droits, obligations et sanctions définies dans le SGFP. Le

³⁵ Le stock des dépôts dans le FGF a atteint 70,4 milliards de FCFA à la fin de l'exercice 2002, mais en 2003, il a diminué de 40,4 milliards de FCFA, et ne représentait que 30 milliards de FCFA en décembre 2003.

³⁶ La loi est promulguée et est en cours de publication au journal officiel. Des statuts particuliers sont préparés et soumis à l'appréciation des institutions en charge de la réforme administrative.

³⁷ La déclaration des biens inclut aussi ceux de son ou de ses conjoints lorsque celui-ci ou ceux-ci exercent une activité privée lucrative.

³⁸ Loi No. 14/2005 du 8 août 2005.

manquement aux obligations et devoirs expose les agents publics à des sanctions disciplinaires.

22. **Depuis 2002, la lutte contre la corruption est encadrée par un régime de prévention et de répression de l'enrichissement illicite.**³⁹ Une commission nationale de lutte contre l'enrichissement illicite (CNLEI)⁴⁰ est mandatée à collecter des déclarations de fortune des agents publics, enquêter sur l'enrichissement illicite et à prendre des mesures conservatoires pour prévenir, détecter et réprimer les pratiques d'enrichissement illicite. Dans ce cadre, les agents de l'Etat sont obligés d'établir et produire une déclaration de fortune. La commission est saisie par toute personne susceptible de fournir des informations. La CNLEI a reçu jusqu'à présent 1.702 déclarations sur une population ciblée de l'ordre de 3.000.⁴¹ Elle mène actuellement une opération de relance et de sensibilisation des personnes concernées.

B. Transparence de la préparation, de l'exécution et de l'information du budget

Le processus de préparation du budget : clarté et conformité du processus et de la présentation

23. **Le processus budgétaire annuel est transparent. Cependant, la présentation n'est que partiellement conforme aux normes internationales.** 3.2.1

Préparation du budget. L'année budgétaire correspond à l'année civile. Les procédures de préparation du budget sont claires et bien établies (encadré 6), et correspondent à quatre phases. La première est la phase administrative de préparation, avec le rôle prépondérant du MEFBP et du MDP, qui fixe les données de référence, la seconde phase est l'examen par le Conseil économique et social et par le Conseil d'Etat, la troisième phase est l'adoption par le parlement,⁴² et la quatrième phase étant la promulgation par le Président de la République. Cependant le processus n'est pas globalement homogène puisqu'il existe une dichotomie entre le budget de fonctionnement et le budget d'investissement, et qu'il n'y a pas de globalisation des opérations budgétaires par ministères.

Présentation de la loi de finances. La loi de finances présente dans ses annexes explicatives, le budget de fonctionnement et le budget d'investissement et le FER. La loi de finances ne fait pas mention de comptes spéciaux du trésor et des caisses de sécurité sociale et nationale

³⁹ Loi No. 010/2002, appliquée à tout dépositaire de l'autorité de l'Etat défini comme autorité politique et administrative, agents publics, préposés statutaires ou occasionnels de l'Etat, les agents des collectivités locales, des établissements publics ou parapublics.

⁴⁰ Loi No. 011/2002; la CNLEI est une autorité administrative indépendante. Le Gabon a bénéficié de l'assistance du FMI dans le cadre de cette action.

⁴¹ En cas d'absence de déclaration, les peines encourues sont celles prévues dans l'article 125 du Code pénal.

⁴² Les modalités d'intervention du sénat dans l'adoption de la loi de finances apparaissent imprécises.

Encadré 6. Le processus de préparation du budget			
Phase	Activités	Base légale	Calendrier
Cadrage général des perspectives budgétaires	Evaluation primaire des ressources et charges à partir des hypothèses macroéconomiques de l'année n-1 et de l'année n	Règle administrative	Janvier-février
	Confection d'une esquisse budgétaire interne de politique sectorielle et des prévisions macroéconomiques		1 ^{ère} quinzaine d'avril
	Elaboration des informations de perspective budgétaire pour la tenue du séminaire gouvernemental		
Mise au point progressive et négociée du budget	Organisation du séminaire gouvernemental : dossier d'analyse du projet de budget, rédaction de la lettre de cadrage, détermination des lettres plafonds, proposition du budget n+1		mi-mai à mi-juin
	Prise en compte par les administrations. Rencontre avec les administrations		mi-juin à fin juin
	Conférences budgétaires : examen des projets de budget des ministères dépensiers		Juillet
	Arbitrages en interne Rédaction de la loi de finance n+1 et de la loi de règlement n-1		Août
	Rédaction du rapport de présentation économique et financier		
	Derniers arbitrages du Premier Ministre et du Président de la République		Fin août
Examen par le conseil économique et social	Transmission du projet de budget au conseil économique et social	Constitution	
	Examen du projet de loi de finances par le conseil économique et social		1 ^{ère} quinzaine de septembre
Conseil des ministres	Transmission du projet au conseil interministériel	Règle administrative	
	Transmission du projet au Conseil d'Etat et examen du projet	Loi	
	Examen et adoption du projet de loi par le conseil des ministres	Règle administrative	1 ^{ère} semaine d'octobre
Adoption par l'assemblée nationale	Envoi du projet à l'assemblée nationale	Constitution et loi	Au plus tard le 15 octobre
	Adoption en première lecture		Au plus tard fin novembre
Adoption par le sénat	Envoi du projet au sénat	Constitution et loi	
	Adoption par le sénat		Au plus tard le 20 décembre
Promulgation par le Président de la République	Promulgation de la LFI	Constitution	Au plus tard le 31 décembre

de garantie sociale (CNSS et CNGS). Les annexes de la loi de finances décrivant les budgets de fonctionnement et d'investissement ne comprennent que les dépenses. Les recettes sont présentées synthétiquement dans le document loi de finances, mais ne sont pas détaillées.⁴³

⁴³ Par exemple le document ne précise pas les revenus provenant de la Banque centrale.

Le budget de fonctionnement présente les dépenses regroupées par ministère (la section) et pour chaque ministère, par unité gestionnaire (le chapitre), le niveau des charges communes est très limité. A l'intérieur de chaque chapitre sont décrits les moyens mis à leur disposition (les articles et paragraphes). Cependant la présentation du budget ne prévoit pas de synthèse pour chaque ministère et pour l'ensemble des ministères. Il en est de même pour le budget d'investissement avec une difficulté complémentaire, les opérations de développement et d'équipement se retrouvant dans un même chapitre.

24. **Les classifications budgétaires utilisées ne sont que partiellement conformes aux normes internationales.** Il existe deux classifications budgétaires pour identifier les lignes budgétaires, la classification par destination ou classification administrative et la classification par nature économique.⁴⁴ La classification par nature économique est partiellement conforme aux normes internationales pour les dépenses courantes, en revanche celle des dépenses d'investissement n'est pas homogène, car elle fait un amalgame entre une classification par nature et une classification sectorielle, ce qui est contraire au principe d'unité d'objectif des codifications de la nomenclature budgétaire. Il n'existe pas de classification fonctionnelle.

Le cadre macroéconomique et le fondement stratégique du budget

25. **Le principal indicateur de la situation des finances publiques est le solde primaire hors pétrole (HP) de l'administration centrale.**⁴⁵ 3.1.3
Le solde primaire HP ne s'inscrit pas dans les lois de finances, mais il apparaît dans le tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE).⁴⁶ D'autres soldes, tel que le solde primaire global, et le solde global base caisse sont également dégagés.

26. **Le cadre macroéconomique pour l'année associé au budget est clairement présenté dans le rapport économique et financier (REF) annexé aux lois de finances. Cependant, le processus de prévisions macroéconomiques devrait être amélioré.** 3.1.3
Pour élaborer ses hypothèses pour l'année budgétaire, la direction générale de l'économie (DGE) au MEFBP utilise un modèle annuel, le modèle de l'économie gabonaise (MEGA), qui tient compte des relations entre les différents secteurs de l'économie, en consultation avec la DGH (pour les prévisions de production pétrolière). Le REF expose les lignes directrices de l'environnement international pour l'année budgétaire puis décrit en détail les hypothèses sur les variables économiques nationales, décomposées par secteurs

⁴⁴ Ces classifications ont été mises en place récemment avec la loi de finances 2004.

⁴⁵ Le solde primaire HP se compose des recettes hors pétrole (dons compris) moins les dépenses primaires (hors coûts sociaux de restructuration, recettes de privatisation, et subventions des prix ex-SOGARA des produits pétroliers).

⁴⁶ Par exemple, en juin 2005 (lors de la 4^{ème} Revue du Programme FMI), les autorités ont fixé l'objectif de la politique budgétaire pour 2005 à un déficit primaire HP de 6,7 pour cent du PIBHP. En octobre 2005, le gouvernement a révisé cet objectif à 8,4 pour cent, et le TOFE de décembre 2005 indique que le déficit primaire HP aurait atteint 12,1 pour cent du PIBHP pour l'exercice 2005.

économiques. Les perspectives pour l'année de l'exercice budgétaire suivant sont élaborées par la DGE et publiées dans le *Tableau de Bord de l'Economie*, mais celles-ci ne sont pas annexées aux lois de finances. Il convient, cependant, de relever quelques faiblesses du processus de prévisions macroéconomiques. Premièrement, si la DGI utilise les hypothèses macroéconomiques de la DGE pour estimer les recettes pour l'année, la DGE ne vérifie pas la consistance de celles-ci avec ses propres hypothèses économiques de base. Le risque existe, donc, que les prévisions de recettes de la DGI ne soient pas toujours réconciliables avec les prévisions macroéconomiques de la DGE. Deuxièmement, si le MEGA permet de réaliser des projections annuelles, il ne tient pas compte des fluctuations saisonnières de l'activité économique et ne permet donc pas d'élaborer des prévisions à la fréquence trimestrielle ou mensuelle.⁴⁷ La projection systématique de recettes pétrolières et non pétrolières à la fréquence mensuelle n'est donc pas possible.

Planification à moyen terme et analyse des risques budgétaires

27. **Les autorités ont complété un Document Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (DSCR) en mars 2006 qui énonce une stratégie pluriannuelle pour accélérer la croissance et réduire la pauvreté.** Le DSCR offre une analyse suffisamment détaillée de la situation actuelle de la pauvreté pour permettre d'analyser l'efficacité des budgets futurs en stimulant la croissance du secteur non-pétrolier et en réduisant la pauvreté. Néanmoins, le cadre macroéconomique du DSCR ne bénéficie pas actuellement d'une analyse de la viabilité budgétaire à long terme. Aussi, le DSCR fait abstraction des prévisions macroéconomiques de la DGE et ne prend pas suffisamment en compte la baisse inévitable des recettes pétrolières et des contraintes que cela impose à la politique budgétaire. En outre, si le DSCR prévoit des taux de croissance très élevés de l'investissement public, il ne montre qu'une très légère augmentation des dépenses de fonctionnement. Cela semble indiquer une sous-évaluation des dépenses récurrentes liées à ces investissements. Par ailleurs, la forte augmentation de dépenses d'investissements prévue par le DSCR ne s'appuie pas sur une analyse des capacités réelles pour la mise en œuvre d'une aussi forte accélération de dépenses d'investissement.

28. **Un CDMT n'est pas actuellement utilisé dans la préparation des lois de finances.** Cependant, les autorités prévoient la préparation d'un CDMT avec un horizon glissant, et le rapport économique et financier accompagnant le budget 2005, comprenait une discussion générale du concept CDMT. Le CDMT intégrerait les dépenses de fonctionnement et d'investissement.⁴⁸

⁴⁷ Comme la base de la fiscalité pétrolière est mensuelle, le modèle annuel ne permet pas, à l'heure actuelle, de réaliser des projections de façon précise, et de vérifier si les recettes pétrolières dues à l'Etat ont été reçues dans leur totalité. Aussi, le modèle des recettes pétrolières ne permet pas de suivre toute la fiscalité qui est cédée à l'Etat en forme de pétrole brut au niveau du terminal, et qui doit être commercialisée avant d'arriver au trésor. Les autorités sont en train de renforcer leur capacité de suivre et de prévoir l'évolution des recettes pétrolières en augmentant les moyens dont la DGI dispose pour gérer tous les flux de recettes liés au pétrole.

⁴⁸ Une discussion générale du concept d'un CDMT apparaît dans le rapport économique et financier de la LFI 2005.

29. Des règles budgétaires fixant le solde budgétaire hors revenus pétroliers et le montant de l'endettement ne sont pas établies. 3.1.2

La loi relative aux lois de finances indique que le projet de loi de finances doit être présenté avec un équilibre financier. Mais cet équilibre financier, combinaison de l'équilibre des opérations budgétaires et des opérations financières n'est pas défini précisément.⁴⁹ Cependant le gouvernement a pris des engagements en 2005 pour limiter le déficit primaire de la loi de finances hors recettes pétrolières à 6,7 pour cent du PIB ; mais ces engagements n'ont pu être atteints fin 2005.

30. Les documents budgétaires ne distinguent pas suffisamment clairement les estimations des nouvelles initiatives. 3.1.4

Le rapport économique et financier précise seulement les grandes lignes des dépenses nouvelles sans présenter de détail. Il n'y a pas d'explication dans la loi de finances des écarts entre les crédits ouverts de l'année courante et les prévisions des crédits pour la nouvelle année budgétaire.⁵⁰

31. Le budget n'inclut pas d'analyse de la sensibilité des estimations à l'évolution des variables économiques et les principaux risques budgétaires ne sont pas annoncés. 3.1.5

La documentation budgétaire ne contient pas d'analyse de sensibilité des agrégats budgétaires aux hypothèses économiques et n'identifie pas les principaux aléas financiers, pouvant résulter par exemple de la situation financière des établissements et entreprises publics et des caisses sociales (CNSS et CNGS).

32. La future soutenabilité du système de sécurité sociale n'est pas analysée dans la documentation budgétaire.⁵¹ La gestion du régime de sécurité sociale instituée par loi du 25 novembre 1975⁵² est confiée à la CNSS,⁵³ organisme privé chargé de la gestion d'un service public, qui jouit de la personnalité civile et de l'autonomie financière et placé sous la tutelle de l'Etat. La situation financière de la CNSS est fragile en raison du déficit de la gestion d'un réseau hospitalier⁵⁴ et de l'accumulation des arriérés de paiements des cotisations. La condition de garantie de financement de la réorganisation administrative et technique des

⁴⁹ La loi relative aux lois de finances dispose que les opérations de financement reprennent le solde des opérations budgétaires qui constitue selon le cas, le besoin ou la capacité de financement de l'Etat.

⁵⁰ Le rapport économique et financier de 2005 par exemple indique que les dépenses de biens et services connaîtraient une hausse de 7,3 milliards qui permettrait de financer certaines actions à caractère prioritaire notamment les dépenses de santé.

⁵¹ Il faut noter, cependant, que la CNSS, en collaboration avec le bureau international de travail, élabore une évaluation actuarielle qui a pour objectif d'examiner la solvabilité du régime de la CNSS à long terme.

⁵² Loi No. 6/75 de 1975 et décret No. 599/PR.

⁵³ La caisse couvre les travailleurs des entreprises publiques, les travailleurs des collectivités locales, les travailleurs du secteur privé et la main d'œuvre non permanente de l'Etat.

⁵⁴ En 2004, la CNSS a géré trois grands hôpitaux, deux polycliniques et neuf centres médicaux.

hôpitaux n'a pas été concrétisée et la gestion des structures sanitaires est restée à la CNSS rendant sa viabilité financière plus précaire.

33. **La situation actuelle de la CNGS constitue un risque financier potentiel pour l'Etat.**⁵⁵ La gestion du régime de garantie sociale,⁵⁶ instituée par la loi du 24 janvier 1983,⁵⁷ est confiée à la CNGS. La CNGS est un établissement public national à caractère social, jouissant de la personnalité civile et de l'autonomie financière et placé sous la tutelle de l'Etat. Les ressources de la CNGS incluent la contribution de l'Etat pour les agents contractuels, les contributions des travailleurs indépendants, les dotations budgétaires pour les indigents et les subventions de l'Etat au fonctionnement. La CNGS couvre les prestations sociales : (i) aux indigents (non salariés dont la revenue est inférieur au SMIG), 85 pour cent du total des clients de la caisse, (ii) les agents contractuels de l'Etat, 12 pour cent, et (iii) les travailleurs indépendants, 3 pour cent. L'Etat accumule des arriérés de cotisations pour les contractuels et d'importants arriérés pour les prestations aux personnes indigentes. La CNGS estime que les dettes de prestations sociales de 1990 à 2003 s'élevaient à 8,4 milliards de FCFA, sans compter les impayées des prestations familiales aux indigents de 1983–2005, d'environ 30,9 milliards de FCFA.

34. **Les modalités de mise en place du budget et de ses modifications ne favorisent pas une gestion optimum des finances publiques.** Si le calendrier de l'adoption de la loi de finances initiale est bien respecté et que la loi de règlement est présentée dans des délais acceptables, la mise en place du budget elle-même est effectuée après de longs délais⁵⁸ du fait du retard observé dans la promulgation, ce qui ne favorise pas une gestion budgétaire optimum puisque le budget s'exécute sur une période maximum de huit mois (surtout en investissement). L'absence de loi-programme et de la possibilité de report des crédits pour les dépenses d'investissement ne favorise pas une gestion rationnelle de ces opérations. De plus, les lois de finances rectificatives, souvent adoptées en fin d'exercice, entraînent un manque de transparence dans la gestion des crédits budgétaires, puisque les crédits des lignes budgétaires sont modifiés unilatéralement avant l'intervention du législateur.

Clarté du contrôle de l'exécution du budget

35. **Le système comptable de base et les procédures de contrôle interne sont en place, mais ne sont pas entièrement efficaces.** 3.3.1

Le système comptable de l'Etat n'est pas actuellement intégré. Les opérations administratives d'exécution de la loi de finances sont traitées par un système informatique DAXE qui, pour

⁵⁵ Une dotation budgétaire de 4,2 milliards FCFA (1,5 milliards FCFA pour les prestations des indigents, 1,6 milliards FCFA pour les pensions des contractuels et 1,2 milliards de subventions de fonctionnement) a été inscrite dans les loi des finances de 2005 et de 2006.

⁵⁶ Le régime comprend quatre branches : prestations familiales et de maternité, pensions de vieillesse, invalidité et survivants, risques professionnels et prestations de santé.

⁵⁷ Loi No. 10/82 de 1983 et le décret No. 1026 de 1983.

⁵⁸ Au 1^{er} avril 2006, cette mise en place du budget 2006 n'était pas encore faite.

les utilisateurs n'est pas stabilisé et manque de fiabilité, les informations données par ce système doivent être retraitées manuellement avant la fourniture de situation d'exécution.⁵⁹ Les données concernant les ordonnancements à régler sont transmises aux services du trésor pour traitement et pour paiement, avec un système différent. Les services du trésor, après un certain délai, par rapport à la période considérée (plus de trois mois) établissent une balance des comptes. Cette balance permet d'avoir une situation des arriérés de paiement au trésor seulement. Mais cette situation des arriérés de l'Etat n'est pas exhaustive,⁶⁰ puisqu'elle ne prend pas en considération les opérations engageant l'Etat, en amont non parvenues au trésor.

36. **Les contrôles internes sont multiples, mais redondants.** Il existe quatre types de contrôle interne utilisé dans le circuit de la dépense : le contrôle financier, le contrôle de l'ordonnateur, le contrôle du comptable et le contrôle de l'inspection générale des services (IGS). Le contrôle financier⁶¹ au stade de l'engagement contrôle la régularité de la dépense. Dans la première phase de la dépense, le service comptable central de la DGB effectue aussi un contrôle à ce niveau. Pour les dépenses de plus de 30 millions de FCFA faisant l'objet de marchés publics, un contrôle est effectué par la DGMP, en amont de la chaîne de la dépense. Celui-ci se traduit par un visa de non objection qui assure que la procédure de passation des marchés a été bien respectée. Lors de l'ordonnancement il y a de nouveau une vérification du contrôle financier, du service comptable central. Lors de la transmission de l'ordonnancement au comptable pour paiement, le comptable contrôle la régularité de la dépense et du paiement. Le contrôle de l'IGS est un contrôle sur le fonctionnement des services et sur les procédures appliquées. Le système est lourd avec des contrôles de régularité redondants. De plus, le contrôle du service fait⁶² qui est un contrôle essentiel dans le circuit de la dépense, est rarement effectué. L'évaluation globale du contrôle interne selon les organes supérieurs de contrôle montre que celui-ci n'est pas efficace et sa valeur ajoutée n'est pas évidente.

37. **Les pratiques de gestion financière ne sont pas bien coordonnées.** 3.3.1, 2.14
La gestion de la trésorerie est effectuée par la DGT. Cette gestion de la trésorerie n'est pas effectuée concomitamment avec une réelle programmation des engagements et en consultation avec les administrateurs de crédits. Le système de paiement des ordonnancements avec un délai programmé de quatre mois, auquel s'ajoute le système des comptes de correspondants pour exécuter le budget, alors qu'il n'y a pas de contraintes de financement, montre que cette gestion de trésorerie n'est pas satisfaisante. Il en est de même pour la gestion des rentrées de fonds. Il n'existe pas d'unité de trésorerie, car en dehors du compte

⁵⁹ La situation d'exécution du budget de décembre 2005 n'était pas disponible.

⁶⁰ Le délai de 120 jours fixé par le trésor pour régler les créanciers de l'Etat vient accroître la complexité de l'évaluation des arriérés de paiement. Le montant des arriérés du trésor de 2000–04 est évalué à fin novembre 2005 à 29,4 milliards de FCFA.

⁶¹ Le contrôle financier est organisé en une direction générale du MEFBP qui effectue un contrôle de régularité de la dépense sur pièces et un contrôle de la réalité du service fait.

⁶² Ce contrôle est du ressort de nombreuses structures : contrôle financier, commissariat au plan, DGMP, inspection générale des services, contrôle général de l'Etat, cour des comptes, et commissions d'enquête du parlement.

courant du trésor à la BEAC, d'autres comptes bancaires existent soit à la BEAC, soit dans les banques commerciales.⁶³

38. L'audit interne est assuré par plusieurs organes d'audit mais son efficacité doit être améliorée. 3.3.3

L'exercice du contrôle administratif a posteriori est confié au contrôle d'Etat qui a une compétence générale, aux inspections générales des services internes des ministères et à des inspections internes créées au sein des grandes directions à réseaux telles la DGI, la direction générale des douanes et la trésorerie générale.

Placée auprès du ministre du contrôle d'Etat, des inspections et de la lutte contre la pauvreté, le contrôle d'Etat est chargé de vérifier les opérations du budget central, des budgets des collectivités locales, ainsi que les entreprises et les établissements publics. Régi par le décret 501 du 1^{er} août 2002, le contrôle d'Etat comprend six contrôleurs assistés par une quarantaine d'agents. Ses rapports, non susceptibles de publication, sont adressés au Président de la République, aux ministres de tutelle concernés, et à la cour des comptes. Cependant, son effectif réduit et son insuffisante formation métier expliquent la faiblesse actuelle de son efficacité.

Les inspections internes des ministères ont pour mission le contrôle et l'assistance des services administratifs de leurs départements. Elles sont de création récente, et les moyens mis à leur disposition sont encore insuffisants. A titre d'exemple, l'inspection des services du ministère de l'économie et des finances comprend un inspecteur général, deux adjoints, et deux chargés d'études. En dehors de quelques interventions, ces inspections sont encore au stade de la mise en place de leur organisation et de leurs procédures. Certaines directions à réseaux disposent également de leurs inspections internes qui ont en charge l'audit interne de leur administration en terme de régularité, de procédures, et d'efficacité des services.

La DGMP est un organe de contrôle faisant partie de la chaîne de contrôles internes puisque son intervention au départ conditionne l'octroi des visas par le contrôle financier mais son contrôle s'exerce également a posteriori pour s'assurer de l'effectivité de la dépense publique.

39. Les règles de passation des marchés sont claires et bien définies, cependant elles ne sont pas rigoureusement observées. 3.3.2

Un code des marchés publics a été institué par décret de 2002⁶⁴ et un manuel de procédures est en cours d'élaboration. Les objectifs du code visent à améliorer le niveau de transparence, à moraliser la gestion des marchés publics et consacrent le principe de la libre accès et de mise en concurrence dans la passation des marchés publics. Créée au sein du MEPB⁶⁵ en

⁶³ Les agences comptables, au nombre de 19, ont chacune un compte ouvert dans une banque commerciale.

⁶⁴ Décret 001140/PR/MEFBP du 18 décembre 2002 portant code des marchés publics.

⁶⁵ Décret 1102/PR/MEFBP du 4 octobre 2003 portant création de la DGMP.

octobre 2003, la DGMP est responsable du contrôle des marchés publics supérieurs à 30 millions et inférieurs à 500 millions de FCFA ; une commission nationale des marchés publics (CNMP)⁶⁶ a compétence en matière de contrôle des marchés d'un montant égal ou supérieur à 500 millions de FCFA. Le contrôle a priori est assuré par la direction générale du contrôle financier et par la DGMP dont l'octroi d'un « avis de non-objection » constitue une condition préalable au visa du contrôleur.⁶⁷ Le contrôle physique de l'exécution de certains marchés a seulement commencé en 2006 et il a révélé d'importantes anomalies. En pratique, les procédures ne sont pas suffisamment respectées: les pratiques de fractionnement des marchés sont fréquentes et les recours à l'entente directe et aux avenants aux contrats en cours d'exécution sont largement pratiqués (encadré 7). Le code prévoit une procédure de recours et de règlement des litiges. Une banque de données sur les marchés publics est en préparation. La mise en application de ce dispositif nécessite des actions de renforcement des capacités de la DGMP qui n'est pas suffisamment pourvue en ressources humaines et en moyens matériels. De même, les ministères sectoriels ne disposent pas des services techniques spécialisés pour la préparation des cahiers de charges, et le suivi d'exécution des marchés publics.

Encadré 7. Marchés publics traités par la DGMP

	Marchés traités par la DGMP							
	2004				2005			
	Nombre	%	Milliards de FCFA	%	Nombre	%	Milliards de FCFA	%
Total des marchés traités	182	100	74	100	403	100	148	100
<i>Dont</i> : avis de rejets	61	34			23	6		
Marchés par entente directe	160	88	51	68	192	48	88	60
Marchés par appel d'offres	22	12	23	32	187	46	52	35
Reconduction des marchés en cours	0	0	0	0	24	6	8	5

Sources : DGMP/MEFBP.

⁶⁶ Décret 10/44/PR/MEFBP du 1^{er} septembre 2003. La CNMP est sous l'autorité du premier ministre. Elle est composée du secrétaire général au gouvernement, du ministre du contrôle d'Etat, du ministre en charge des finances, du ministre responsable du marché concerné, du ministre chargé de l'aménagement du territoire, du ministre chargé de la planification et du directeur général de la DGMP (rapporteur).

⁶⁷ Les fonctions de contrôle sur marchés publics comportant l'émission de l'avis préalable et formel de la DGMP avant la passation des marchés, l'examen des dossiers techniques de présélection et d'appel d'offres avant le lancement d'appel à la concurrence et l'analyse des offres et du choix de l'adjudicataire. Dans le cas des marchés soumis à la CNMP, celle-ci exige de la part de la DGMP un rapport d'analyse accompagné d'un rapport circonstancié.

40. **Les procédures de recrutement des fonctionnaires sont claires mais restent à diffuser et vulgariser.** 3.3.2

La loi de 2005 portant statut général de la fonction publique énonce les principes généraux applicables à la carrière des agents publics (recrutement, rémunération, avancement, mobilité, congés, sanctions disciplinaires et cessation de service). Au delà des ces principes, le SGFP renvoie aux statuts particuliers de la fonction publique qui fixent les règles précises applicables à chaque catégorie de fonctionnaires (la loi institue cinq composantes dans la fonction publique gabonaise : fonction état, fonction parlementaire, fonction santé, fonction éducation et fonction collectivités locales et dix groupes d'agents). Les règles relatives à la fonction publique affirment le principe d'égal accès aux emplois publics. La loi établit le concours public comme le mode exclusif de recrutement qui s'effectue en fonction des emplois vacants. L'avancement des fonctionnaires est basé sur l'ancienneté et dans la limite des emplois disponibles. La promotion est effectuée exclusivement par voie de concours en fonction de la formation et des places disponibles.⁶⁸

Clarté du contrôle interne et indépendance de l'administration fiscale

41. **L'administration fiscale dispose de structures de suivi interne et de contrôle.** 3.3.3

Les administrations fiscales et douanières disposent d'organes d'inspection, de contrôles et de suivi. L'activité de ces structures de contrôle contribue à améliorer la gestion fiscale et l'administration de l'impôt. Toutefois, l'insuffisance des moyens mis à leur disposition et leur effectif réduit constitue une limite à leur efficacité.

Comptabilité et rapport sur l'exécution du budget

42. **Le système comptable ne permet pas de préparer des rapports exhaustifs en cours d'année sur l'exécution budgétaire de l'administration publique.** 3.3.1

Le système de comptabilité de l'Etat utilise une comptabilité administrative en partie simple, qui enregistre les événements de l'exécution budgétaire dans ses différentes phases : crédits notifiés, crédits engagés, crédits ordonnancés, et une comptabilité générale de l'Etat qui enregistre en partie double, l'exécution financière de la loi de finances, pour les phases de l'ordonnement et du paiement, ainsi que les opérations de trésorerie effectuées par les comptables publics, comme mentionné plus haut. Le système informatique DAXE utilisé pour la tenue de la comptabilité administrative ne semble pas stabilisé, et les situations informatiques d'exécution du budget doivent être vérifiées et corrigées manuellement et ne sont pas produites d'une façon périodique.⁶⁹ Les balances des comptes du trésor ne sont disponibles qu'après de longs délais⁷⁰ et ne donnent pas des informations exhaustives de

⁶⁸ Ces règles, lorsqu'elles seront appliquées, permettront la valorisation des acquis de l'expérience et de récompenser le mérite et de recruter les profils techniques adéquats aux besoins de l'administration.

⁶⁹ Aucune comptabilité de l'exécution budgétaire de l'exercice 2005 en engagement et en ordonnancement n'a pu être étudiée.

⁷⁰ Au début avril 2006, seule la balance des comptes de fin novembre 2005 était disponible.

l'exécution de la loi de finances en cours d'année, car un grand nombre d'opérations est retracé, tant pour les recettes que pour les dépenses, dans des comptes d'attente et ne sera régularisé qu'en fin d'exercice.⁷¹ Par ailleurs certains comptes n'ont pas été mis à jour entraînant un manque de fiabilité des informations.⁷² La comptabilité générale du trésor permet d'obtenir des informations sur l'ensemble des opérations des collectivités locales, mais des écarts sont constatés entre les données centralisées et celles tenues localement.⁷³

43. **Les informations budgétaires couvrent en partie les administrations publiques.**

3.3.1, 2.1.1

Les données budgétaires disponibles en fin d'année concernent les institutions, les ministères et le fonds d'entretien routier et le montant des dépenses financées par l'extérieur. Les données concernant les collectivités locales sont consolidées par le trésorier général. Pour les autres entités du secteur public, établissements publics et certains hôpitaux, recevant des subventions du budget de l'Etat, les informations ne sont pas exhaustives, car elles ne contiennent que ces transferts de l'Etat. Ces entités peuvent en effet avoir des ressources propres, ce qui accroît d'autant leurs opérations mais celles-ci ne sont pas consolidées. Les informations disponibles ne couvrent pas la CNSS, en revanche la CNGS reçoit du budget de l'Etat des subventions de fonctionnement, des transferts du budget pour assurer les prestations sociales aux indigents, ainsi que pour assurer les pensions du personnel contractuel de l'Etat.

44. **Le parlement ne reçoit pas en cours d'année d'information sur la situation des finances publiques à mi-parcours.**

3.4.1

Il n'est pas prévu dans la législation que le parlement, sénat et assemblée nationale, reçoivent des informations sur l'exécution de la loi de finances en cours d'année. Cependant en cas de présentation d'une loi de finances rectificative, le parlement dans le rapport de présentation de la loi reçoit des informations qui expliquent les raisons de modifier la loi de finances initiale, par rapport à des événements nouveaux, qui viennent remettre en cause les prévisions initiales. Toutefois selon les dispositions de la constitution, le parlement requiert auprès du ministre des finances toute information sur l'exécution budgétaire.

45. **La loi de règlement est adoptée dans un délai inférieur à 24 mois, après la fin de l'exercice budgétaire.**

3.4.2

La loi de règlement est la loi qui clôture l'exercice budgétaire. Cette loi est une loi d'autorisation des modifications des crédits budgétaires ouverts et une loi de constatation de l'exécution de la loi de finances. La préparation de la loi de règlement est un événement nouveau puisque seules les lois de règlement des exercices 2001, 2002 et 2003 ont été présentées et votées par le parlement. Le projet de loi est préparé par la DGB. Il est examiné

⁷¹ Cependant, fin 2004, le solde du compte de dépenses à classer et à régulariser s'élevait à 61,6 milliards de FCFA.

⁷² Par exemple: les comptes concernant les restes à payer.

⁷³ Par exemple, les données comptables de la commune d'Owendo ne correspondent pas aux données de cette commune, contenues dans la balance générale des comptes.

par la cour des comptes qui établit un rapport sur la régularité de l'exécution de la loi de finances et délivre un certificat de conformité entre le compte administratif, préparé par l'ordonnateur principal et le compte de gestion, préparé par le trésorier général. La loi de règlement fait l'objet d'une publication au journal officiel. Le calendrier prévu par la constitution apparaît légèrement dépassée, pour l'exercice budgétaire 2003 puisque la loi de règlement de 2003 a été adoptée durant la seconde session parlementaire de l'année 2005.⁷⁴ La loi a été promulguée par le Président de la République le 30 décembre 2005.

Budgétisation axée sur les résultats et rapports d'exécution

46. **Les objectifs et les résultats attendus des activités des administrations publiques sont décrites dans le REF annexé au budget et dans le DSCR.** 3.2.2, 3.4.2

Les objectifs généraux du gouvernement sont présentés au parlement dans le cadre du REF accompagnant la loi de finances. La réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale est l'un des principaux objectifs décrits dans le REF avec des priorités dans les domaines de l'emploi, de l'éducation, de la solidarité nationale, de la famille, et de la santé publique.

Le DSCR finalisé par les autorités en février 2006 élabore un programme d'investissement public (PIP) visant à diversifier l'économie gabonaise et engendrer une croissance qui permettra de faire reculer la pauvreté. Le document fixe des priorités claires, y compris la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement. Il convient, cependant, de relever quelques faiblesses dans ce processus de programmation. Le PIP pour 2006–08 n'établit pas une hiérarchie des priorités. Si les ressources disponibles au titre du PIP étaient moindres, il n'est pas clair quels programmes seraient retenus, et quels programmes seraient supprimés. Les projets inscrits dans les programmes du DSCR ne sont pas définis en termes d'indicateurs mesurables de résultats attendus. En plus, les projets ne sont pas accompagnés d'une estimation détaillée de leur coût global en investissements et en dépenses récurrentes.

C. Accès du public à l'information

47. **Les informations relatives aux finances publiques ne sont pas totalement exhaustives et ne sont pas facilement accessibles par le public ; il n'y a pas une réelle culture d'information du public en matière de finances publiques.** Les situations mensuelles d'exécution du budget ainsi que la balance des comptes de l'Etat demeurent confidentielles. Cependant, pour certaines opérations d'exécution budgétaire, les créanciers de l'Etat peuvent consulter la situation de leurs crédits sur le site internet de la direction générale du trésor,⁷⁵ les ordonnances en cours à la direction de la dépense, les règlements en attente et les règlements effectifs des trois derniers mois.

⁷⁴ La constitution prévoit que la loi de règlement doit être déposée au parlement, au plus tard au début de la première session ordinaire (qui s'ouvre le premier jour ouvrable de mars) de la deuxième année qui suit l'exercice d'exécution du budget concerné. La seconde session s'ouvre le premier jour ouvrable de septembre.

⁷⁵ <http://www.tresor.ga>.

La couverture et la qualité de la documentation budgétaire

48. **La documentation budgétaire couvre les activités budgétaires de l'administration centrale de façon partielle et fournit des données limitées sur les administrations publiques.** 2.1.1

La documentation budgétaire couvre les activités budgétaires des institutions de la République, des ministères et du FER. Cette documentation comprend la loi de finances, le rapport économique et financier et les annexes à la loi de finances : le budget détaillé de fonctionnement, le budget détaillé d'investissement, le FER, les subventions de fonctionnement accordées aux collectivités locales et les autres subventions de fonctionnement. Elle ne couvre pas les établissements publics et les comptes spéciaux du trésor. Il en est de même pour les collectivités locales.

49. **Le total des dépenses militaires apparaît de façon claire dans le budget.** 2.1.1

Les crédits de fonctionnement et d'investissement du ministère de la défense sont présentés dans les mêmes détails que les autres ministères.⁷⁶ Cependant, certaines dotations spécifiques proviennent du fonds de sécurité, dont la composition et le contenu restent confidentiels.

Données budgétaires passées et prévisionnelles dans le budget

50. **La documentation budgétaire présente les principaux agrégats de finances publiques pour l'année précédente.** 2.1.2

Le rapport économique et financier présente les données de la loi de finances initiale de l'année en cours auxquelles sont comparées les prévisions de l'exercice futur tant en recettes qu'en dépenses à l'exception des données des recettes pétrolières qui sont présentées sur deux années en prévision, loi de finances de l'année en cours, et loi de finances de l'année précédente. Il n'est pas tenu compte des modifications apportées par les lois de finances rectificatives de l'année en cours, ce qui introduit un biais sérieux dans l'analyse. Aucune information n'est présentée sur les réalisations effectives à l'exception d'un tableau qui présente pour l'année en cours les réalisations pour les six premiers mois. Aucune projection pour les années futures n'est mentionnée dans le document budgétaire.

Traitement budgétaire et activités de finances publiques hors budget

51. **Les états relatifs aux passifs éventuels ne sont pas inclus dans la documentation budgétaire/comptable.** 2.1.3

En particulier, il convient de soulever (i) les passifs des entreprises publiques vis-à-vis de la CNSS qui ont été pris en charge par l'Etat jusqu'à la fin 2004 ; (ii) les cotisations de l'Etat, des pensions vis-à-vis des fonctionnaires ; et (iii) les problèmes liés aux passifs éventuels associés au système de sécurité sociale des fonctionnaires de l'Etat.

52. **Les états sur les dépenses fiscales ne sont pas inclus dans la documentation budgétaire fiscale.** 2.1.3

⁷⁶ Le budget du ministère de la défense nationale présente plus de 200 chapitres.

Les dépenses fiscales sont importantes. Il existe de nombreuses dérogations sous forme d'exonérations totales ou partielles, d'abattements ou de taux préférentiels ; mais ces dépenses fiscales ne font pas actuellement l'objet d'évaluation et par conséquent, d'information dans les documents budgétaires.

53. Les subventions implicites sur les produits pétroliers sont importantes et l'estimation de leur coût n'est pas incluse dans la documentation budgétaire. 2.1.3

Ces subventions implicites appliquées aux prix des produits pétroliers pèsent de plus en plus lourd sur les finances publiques, mais elles ne sont pas reflétées dans le budget. Le gel des prix à la sortie de la raffinerie des hydrocarbures depuis 2002, conjugué à la forte hausse des prix pétroliers sur les marchés internationaux, a conduit à des subventions implicites de plus en plus importantes. La subvention est calculée mensuellement par la raffinerie SOGARA en multipliant la différence entre le prix parité à l'importation et le prix actuel ex-raffinerie par la quantité consommé sur le marché gabonais.⁷⁷ En 2005, le gouvernement a fourni à la raffinerie SOGARA du pétrole brut évalué à environ 72 milliards de FCFA (plus de 1,6 pour cent du PIB) afin de la compenser des pertes qu'elle aurait subies sans cela (tableau 1). Les subventions les plus importantes sont associés aux produits : gasoil, jet A1, et super. Certaines sociétés pétrolières effectuent sur demande expresse des pouvoirs publics des dépenses imputées sur les provisions pour investissements diversifiés ou sur les provisions pour investissements dans les hydrocarbures.⁷⁸ Ceci est comparable à une imposition de fait sur les compagnies pétrolières, pour le financement de dépenses sociales hors budget.

Tableau 1. Gabon : Coût des subventions implicites des produits pétroliers, 2005

	2005
Coût total (en milliards de FCFA)	71,9
(en pourcentage du PIB)	1,6
(en pourcentage du PIBHP)	3,2
Pour mémoire :	<u>LFR</u>
Dépenses totales éducation nationale (en milliards de FCFA) 1/	70,0
Dépenses totales santé (en milliards de FCFA) 1/	50,3

Sources : Autorités gabonaises et personnel du FMI.

1/ Solde, biens et services, transferts, et investissements ressources propres.

⁷⁷ Le prix parité à l'importation est calculé en utilisant l'algorithme décrit dans l'arrêté 00018/MMEP/MFEBP-CP, « application du mécanisme d'indexation des prix des produits pétroliers ». Le mécanisme ajoute au prix sur le marché international (de Gênes) tous les coûts de fret maritime et d'importation (de Gênes à Port-Gentil), les frais financiers, les taxes de port et droits de douane, les frais de passage en dépôt, et un différentiel de compétitive de la raffinerie. Le prix qui résulte de ce calcul est le prix parité à l'importation.

⁷⁸ Les informations sur la nature de ce genre d'investissements, ne sont pas disponibles en dehors du financement de l'hôpital de Franceville .

Publication des données sur la dette et les actifs financiers

54. **Les données relatives à l'endettement public brut sont disponibles à la demande des autorités et du parlement mais ne sont pas publiées.** 2.1.4

La direction générale de la comptabilité publique est en charge de la gestion de la dette et utilise le logiciel SYGADE depuis 2001 pour sa base de données. Les informations sont exhaustives mais ne font pas l'objet de publication périodique.

Engagement de diffusion régulière des données de finances publiques

55. **Des engagements n'ont pas été pris officiellement de diffuser régulièrement les données budgétaires.** 2.2.1 ,2.2.2

La publication des données des finances publiques n'est pas prévue par la loi. Lors de l'adoption du projet de loi de finances, les données du projet de budget sont disponibles pour le public. En dehors de cette période, les données budgétaires restent confidentielles, et aucune donnée concernant l'exécution de la loi de finances n'est vulgarisée. Cependant, la Direction générale de l'économie dans sa publication annuelle, le tableau de bord de l'économie, présente des informations synthétiques sur le budget de l'Etat en prévision, en réalisation ainsi que sur la dette publique.⁷⁹

Le Gabon participe au système général de diffusion des données (SGDD) et le tableau d'affichage des normes des données est accessible sur le site du FMI.⁸⁰

D. Garanties d'intégrité

Intégrité des processus de données

56. **Les données budgétaires révisées dans le cadre des lois de finances rectificatives sont généralement proches des réalisations, mais souvent en dépassement des crédits autorisés.** 4.1.1

L'écart entre les prévisions des principaux agrégats budgétaires corrigés et les résultats effectifs est présenté au parlement et rendu public dans le rapport de la cour des comptes. La moyenne d'exécution des recettes sur la période budgétaire 2003–05 a atteint 98 pour cent aussi bien pour les recettes pétrolières⁸¹ que pour les recettes non-pétrolières. Le niveau moyen d'exécution des dépenses courantes s'est élevé à 105 pour cent et celui des dépenses en capital a atteint 85 pour cent (tableau 2). Les taux d'exécution des contreparties gabonaises est très élevé (91 pour cent) alors que celui du financement extérieur atteint à peine 54 pour cent en moyenne, et il est très irrégulier d'une année à l'autre. Ces différents

⁷⁹ Les informations concernant la situation 2004 et les perspectives 2005-06 étaient diffusées en février 2006.

⁸⁰ <http://dsbb.imf.org/Applications/web/gdds/gddshome>.

⁸¹ Si les taux de réalisation des recettes pétrolières ont une moyenne de 98 pour cent par rapport aux LFR, ils ont une moyenne de 130 pour cent par rapport aux prévisions inscrites dans les LFI.

Tableau 2. Gabon: Loïs de finances et exécution budgétaire, 2003-2005
(milliards de FCFA)

	2003				2004				2005				Moyenne
	LFI	LFR	Exéc. ^{1/}	Exéc./LFR (%)	LFI	LFR	Exéc.	Exéc./LFR (%)	LFI	LFR	Exéc.	Exéc./LFR (%)	Exéc./LFR (%)
Recettes pétrolières	448	616	570	(93)	473	640	600	(94)	609	778	835	(107)	(98)
Recettes hors pétrole et dons	336	489	480	(98)	540	508	514	(101)	540	556	527	(95)	(98)
Dépenses courantes primaires ^{2/}	457	470	472	(100)	464	473	477	(101)	493	517	588	(114)	(105)
Traitements et salaires	215	227	229	(101)	219	226	226	(100)	224	224	228	(102)	(101)
Biens et services	126	127	125	(98)	122	125	125	(100)	130	138	153	(111)	(103)
Transferts et subventions	116	117	118	(101)	122	122	126	(103)	139	154	207	(134)	(113)
Intérêts sur la dette	145	134	142	(105)	150	143	151	(105)	137	132	129	(98)	(103)
Dépenses en capital	165	154	131	(85)	168	163	160	(98)	168	215	155	(72)	(85)
Ressources propres	123	124	122	(98)	143	143	142	(100)	133	195	146	(75)	(91)
Financement extérieur	43	30	9	(29)	25	20	18	(89)	35	20	9	(45)	(54)
Solde primaire hors pétrole^{3/}	-286	-135	-168		-91	-127	-163		-144	-200	-275		

Source : Direction du Budget et Comité des Statistiques, et calcul du personnel du FMI.

^{1/} Exécution en décembre, base ordonnancement.

^{2/} Dépenses courantes hors paiement d'intérêts

^{3/} Recettes hors pétrole (y compris dons) moins dépenses totales hors paiement d'intérêts.

écarts sont analysés et expliqués dans le rapport de la cour des comptes qui accompagne la loi de règlement, qui montre ainsi certains dysfonctionnements, dans l'exécution avec un gel non concerté des crédits, entraînant l'utilisation limitée des financements extérieurs. En effet, pour l'exercice 2003, seul 29 pour cent des financements extérieurs prévus ont été utilisés.

57. Des déclarations sur la politique comptable suivie ne figurent pas dans la documentation budgétaire et les documents des comptes définitifs. La comptabilité générale de l'Etat suit le cadre comptable fixé pour l'ensemble des Etats membres de l'Union douanière et économique des Etats de l'Afrique centrale. Cependant ce plan comptable est ancien (1974) et doit être remplacé par le système comptable OHADA dont les normes répondent aux standards internationaux. Le plan comptable utilisé présentement est tenue en base caisse modifiée, c'est-à-dire que les dépenses sont inscrites au stade du visa des ordonnances par le comptable, les recettes sont inscrites au moment de l'encaissement.⁸² Avec la mise en place des nouvelles classifications budgétaires (janvier 2006), un problème important est la correspondance entre ces classifications et la nomenclature du plan comptable.

58. Le processus de rapprochement des comptes et l'information budgétaire n'est pas satisfaisant. 4.1.3

Ce processus a été étudié sur la base du tableau comparatif du compte général administratif de l'Etat et la balance définitive des comptes du trésor pour la loi de règlement de l'exercice 2003. Des écarts significatifs pour les opérations de dépenses de 17 milliards de FCFA ont

⁸² Le système comptable utilise un compte 38 pour décrire les opérations de dépenses et de recettes en droits constatés, cependant cette notion de droits constatés est d'un intérêt limité lorsque le taux de recouvrement est faible.

été constatés. Dans ces conditions il ne semble pas qu'il y ait eu un rapprochement satisfaisant des données entre le budget et le trésor durant l'exercice. Cependant, un tel rapprochement ne peut se faire que si des données stabilisées existent à la DGB et à la DGT, ce qui n'est pas le cas, du fait du système de gestion informatique des données, utilisé actuellement à la DGB, comme cela a été exposé plus haut.

59. **La comptabilité générale de l'Etat de l'exercice correspondant, tenue par les comptables publics fait l'objet d'un jugement par la cour des comptes.** Ce jugement qui suit la vérification approfondie des comptes est une tâche nouvelle pour la cour des comptes, qui dans un premier temps vérifiait la gestion budgétaire.⁸³ La procédure de jugement des comptes est assez longue, d'autant que pour avoir une bonne vision de la gestion du comptable, il est procédé à un examen regroupant plusieurs gestions comptables.

Contrôle indépendant

60. **L'audit externe est indépendant du pouvoir exécutif, son mandat couvre toutes les activités du secteur public, mais son intervention se concentre surtout sur l'examen de la régularité des opérations.** 4.2.1

Consacrée par la constitution, la cour des comptes est régie actuellement par la loi organique No. 11/94 qui fixe ses compétences, sa composition, son organisation, son fonctionnement et ses procédures. Institution supérieure de contrôle des finances publiques, la cour des comptes juge les comptes des comptables publics, assure le contrôle de l'exécution des lois de finances, vérifie les comptes et la gestion des entreprises et établissements publics ainsi que des organismes de prévoyance sociale, et elle assiste également le parlement et le gouvernement.⁸⁴ Les crédits de fonctionnement de la cour des comptes sont inscrits au budget de l'Etat. La cour des comptes est présidée par un magistrat nommé par le Président de la République en conseil supérieur de la magistrature. Elle comprend 59 magistrats et 15 assistants de vérification. La procédure devant la cour des comptes est écrite et contradictoire, procédure garantie par la règle du double arrêt.⁸⁵ La cour des comptes produit un rapport annuel sur l'exécution de la loi de finances comportant une déclaration générale de conformité entre le compte du comptable supérieur de l'Etat et le compte général administratif de l'Etat, à l'appui du projet de loi de règlement. Le dernier rapport produit est relatif à l'année 2003. La cour des comptes produit également un rapport sur les constats et les observations résultant de ses divers contrôles qui est remis au Président de la République et rendu public.⁸⁶ Le dernier rapport produit à ce titre remonte à 1989. La cour des comptes a relevé plusieurs cas d'absence de réalisation physique de travaux ou de travaux non

⁸³ Actuellement les comptes des comptables publics principaux ont fait l'objet d'un *quitus* pour les années 1965–78, en raison de l'impossibilité de procéder à leur contrôle, pour les années 1979 à 2000, les comptes ont fait l'objet d'un jugement provisoire, et les comptes de 2001 et 2002 sont examinés.

⁸⁴ La cour des comptes mène actuellement un audit de la CNSS et la CNGS.

⁸⁵ La cour statue par un arrêt provisoire qui ne devient un arrêt définitif que si la personne mise en cause ne produit pas les preuves nécessaires à l'appui de ses allégations.

⁸⁶ Article 159 de la loi organique No. 11/94 « le rapport annuel au Président de la République est public ».

conformes alors que les dépenses publiques y afférentes ont fait l'objet de tous les contrôles internes et de la certification du service fait. Les recommandations consécutives à ces contrôles, ne font pas l'objet d'un suivi efficace et beaucoup de notes du président ou de référés demeurent sans suite. En revanche, les observations faites dans le cadre du contrôle de l'exécution de loi de finances font l'objet d'un suivi.

61. Le parlement examine les rapports d'audit externe et donne suite à certaines conclusions des rapports de vérification externe. 4.2.1

L'assemblée nationale et le sénat interpellent le gouvernement dans le cadre des questions écrites et orales. Ils constituent également des commissions d'enquête parlementaire sur des aspects particuliers de la gestion des dépenses publiques ou d'organismes publics. Les enquêtes parlementaires demandent parfois une expertise pour laquelle les commissions d'enquête ne sont pas outillées. Les rapports des commissions d'enquêtes ne sont pas publiés.

62. Les hypothèses et les projections macroéconomiques sont discutées principalement avec le FMI, lors des missions de consultation et de négociations. 4.2.2

Le contrôle intérieur et extérieur de la qualité des prévisions économiques de la DGE est limité. Les prévisions macroéconomiques ne sont pas soumises régulièrement à un examen du parlement avec l'appui d'experts indépendants. En particulier, les prévisions des recettes pétrolières, qui reposent sur un régime fiscal d'une haute complexité ne sont soumises à aucun examen interne en dehors de la DGI et de la DGH. Le seul contrôle extérieur dont bénéficient les prévisions de l'activité macroéconomique de recettes de l'Etat est fourni par les services du FMI, lors des missions de consultations et de négociations.

63. Il n'existe pas d'organisme national de statistiques indépendant. 4.2.3

Les travaux de statistiques sont effectués par la direction générale de la statistique, au sein du ministère de la planification et de la programmation du développement, et un comité interministériel de la statistique peut valider les données. Mais il n'existe pas de dispositions juridiques assurant l'indépendance de cette direction générale.

II. COMMENTAIRES DES SERVICES DU FMI

64. Le Gabon respecte, dans une certaine mesure, les principes du code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques et du code de transparence des recettes des ressources naturelles.

- I. **En ce qui concerne la première partie du code qui est relative à la définition claire des attributions et des responsabilités**, les textes qui régissent la gestion des finances publiques sont dans l'ensemble complets, mais certains sont anciens ; ils définissent clairement les attributions et les responsabilités des différents niveaux d'administration publique, les rôles budgétaires des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Cependant, leur application n'est pas toujours conforme et les pratiques sont souvent bien différentes du contenu des lois et règlements. La législation fiscale est moderne, mais complexe et sujette à de fréquentes modifications qui altèrent sa cohérence et obscurcissent sa transparence. La fiscalité sur les hydrocarbures est particulièrement complexe et la gestion des flux des recettes pétrolières manque de coordination entre les services concernés, qui ne semblent pas suffisamment maîtriser

tous les détails techniques pour assurer une plus grande transparence dans la gestion des flux des recettes pétrolières. Le Gabon a adhéré à l'ITIE pour les ressources naturelles, mais le premier rapport publié en décembre 2005 sur les recettes pétrolières de l'année 2004 ne couvrent qu'environ 60 pour cent de celles-ci, excluant le *profit oil* et les recettes des produits miniers.

- II. **Concernant la seconde partie du code relative à l'accès du public à l'information**, il apparaît que ces informations sur les finances publiques sont loin d'être exhaustives selon les normes du code et ne sont pas facilement accessibles par le public. Il n'y a pas de culture de partage de l'information et le peu d'information disponible est souvent de caractère confidentiel. Les systèmes d'information utilisés pour la gestion des finances publiques ne sont pas stabilisés et ne permettent pas l'échange d'informations, ce qui n'aide pas à la gestion moderne des finances publiques et à la prise de décision. Le système comptable ne permet pas de préparer des rapports exhaustifs en cours d'année sur l'exécution budgétaire et les balances mensuelles du Trésor ne sont disponibles qu'après de longs délais.
- III. **Concernant la troisième partie du code, relative à la préparation, l'exécution, et l'information budgétaire transparentes**, il est constaté que le processus budgétaire annuel est transparent, cependant il est entaché de plusieurs faiblesses par rapport aux normes internationales. L'approche budgétaire est seulement annuelle, et les budgets courant et d'investissement, préparés de manière séparée, ne sont pas préparés dans un cadre à moyen terme, en harmonie avec la stratégie de développement du cadre de lutte contre la pauvreté. La loi de finances ne présente pas d'analyse de sensibilité aux variables économiques et aux risques budgétaires liés aux variations des prix des produits pétroliers et n'intègre pas les risques potentiels comme ceux de la sécurité sociale et des pensions. De même qu'elle n'inclut pas les subventions implicites des produits pétroliers et l'évaluation des dépenses fiscales. Les documents budgétaires manquent de clarté et de transparence, du fait de l'absence de situations de synthèses par ministère ou par fonction gouvernementale.
- IV. **Concernant la quatrième partie du code relative à la garantie d'intégrité**, il est constaté que le système de contrôle est étendu ; il est doté d'une base juridique et réglementaire de bonne qualité avec un contrôle interne, externe, a priori, et a posteriori. Cependant, les contrôles sur la gestion des finances publiques sont plutôt formels, redondants, et dans l'ensemble inefficaces, puisqu'ils n'ont pas permis de rationaliser la dépense publique, voire prévenir des cas de malversation. Les règles de passation des marchés publics sont bien définies, mais elles ne sont pas rigoureusement observées et les sanctions non appliquées. La crédibilité de ces organismes est bien souvent mise en doute. La cour des comptes effectue un contrôle externe indépendant du pouvoir exécutif et son mandat, très large, couvre toutes les collectivités et organismes du secteur public. Cependant, son contrôle porte surtout sur la régularité et ne touche pas l'efficacité ou la performance de l'action publique. Ses rapports annuels sont soumis au parlement, mais ils ne sont pas publiés. Les recommandations ou injonctions faites par la cour, suite à des opérations de contrôle ou d'enquêtes, ne sont pas suivies d'effet. Le parlement examine les rapports de la cour des comptes et interpelle les membres du gouvernement, dans le cadre des

questions écrites et orales. Il constitue parfois des commissions d'enquêtes sur certains aspects particuliers de la gestion des finances publiques, cependant, les rapports d'enquêtes ne sont pas publiés. Par ailleurs, il n'existe pas de disposition légale assurant l'indépendance de la direction de la statistique du ministère du plan.

65. Des progrès substantiels restent à faire pour que les finances publiques soient gérées dans des conditions de transparence conformes aux meilleurs pratiques internationales.

- Etant donné l'importance du secteur des hydrocarbures dans l'économie et sa contribution importante aux finances publiques, la transparence dans ce domaine doit être plus grande et exhaustive pour informer les institutions de la république et le public, en général. Des informations doivent être publiées sur l'importance des réserves du pays, du contenu des contrats avec les compagnies pétrolières, les quantités produites d'hydrocarbures, celles dues à l'Etat, les prix utilisés, les flux financiers réels, les versements effectifs des compagnies pétrolières, en taxes en profit oil et en nature, les subventions implicites, des opérations quasi-fiscales que certaines compagnies pétrolières effectueraient éventuellement pour le compte de l'Etat. Toutes ces informations doivent être publiées avec célérité et de manière régulière et sincère. La coordination entre les structures et services responsables de ces différents aspects doit être renforcée et le deuxième rapport ITIE doit être plus complet, couvrant le profit-oil et les recettes minières, pour répondre aux normes internationales.
- La préparation et la présentation budgétaire doivent être améliorées pour permettre une évaluation réaliste et sincère des ressources et des besoins pour l'année future, et en harmonie avec la stratégie définie à moyen terme. Un cadre budgétaire à moyen terme et glissant devra être préparé en coordination entre le plan, les finances et les ministères sectoriels. Sa révision annuelle devra être faite à l'occasion de la préparation de la loi de finances et les prévisions budgétaires doivent être comparées aux réalisations passées. La dualité budgétaire (fonctionnement et investissement) ne permet pas d'apprécier les choix budgétaires de l'année, en fonction des réalisations passées et des contraintes pluriannuelles des finances publiques. Une meilleure intégration des deux budgets, de même qu'une hiérarchisation des programmes d'investissement prioritaires, permettra mieux d'apprécier la viabilité à court et moyen terme des finances publiques.
- Les risques associés à la gestion des finances publiques liés à la soutenabilité de la dette, aux prix des hydrocarbures, à la réforme de la fonction publique, et aux passifs éventuels des secteurs de sécurité sociale et du régime des pensions doivent être évalués et pris en considération dans la loi de finances.
- La mise en place du budget est tardive, du fait des retards dans la promulgation de la loi de finances et l'exécution des opérations budgétaires se fait en pratique dans huit mois de l'année. La transparence de l'exécution des opérations budgétaires est limitée, du fait de l'absence du suivi des opérations d'engagement et du manque de suivi physique et financier des projets d'investissement. Le système comptable doit

permettre de préparer de l'information exhaustive et fiable en cours d'année sur les différentes phases d'exécution des opérations publiques.

- Le parlement est insuffisamment informé des conditions d'exécution de la Loi de finances, en raison des délais prévus par la loi dans la soumission des lois de règlement et de l'absence d'information à mi-parcours et à la fin de l'exercice budgétaire. L'absence de situations de synthèses pour les recettes et pour les dépenses nuit à la lisibilité et à l'accessibilité des documents budgétaires, dont la présentation mériterait d'être largement améliorée.

66. Pour améliorer la transparence des finances publiques, des progrès importants doivent être réalisés dans les domaines suivants classés par ordre de priorité décroissant:

A. Accès du public à l'information et garanties d'intégrité

La connaissance et la vulgarisation des informations en finances publiques sont des éléments fondamentaux de l'amélioration de la transparence. Cependant ces informations doivent être fiables et sincères. Il est recommandé :

2.2.1, 2.1.2, 4.1.3

- d'élaborer une situation de synthèse trimestrielle de l'exécution de la loi de finances dans un délai de 30 jours après la fin de chaque trimestre, pour les autorités, le parlement et la société civile et de fournir une situation détaillée semestrielle de l'exécution de la loi de finances pour les autorités et le parlement. Un engagement légal concernant cette parution doit figurer dans la loi de finances ;
- d'améliorer et raccourcir les délais de la production des situations mensuelles d'exécution tant administratives que comptables. Produire mensuellement et officiellement à destination du ministre des finances un état de rapprochement des opérations d'exécution de la loi de finances, ordonnateur-comptable, banque centrale-comptable, permettant de s'assurer de la véracité des informations ; et
- d'assurer que le cadre législatif et réglementaire permet l'amélioration de la transparence par les amendements nécessaires au cadre juridique actuel.

B. Transparence de la préparation, de l'exécution et de l'information du budget

La préparation du budget

3.2.1

Le budget est l'instrument financier de la politique gouvernementale, pour que celle-ci soit efficace et bien comprise il est nécessaire que la préparation du budget permette les meilleurs choix à court et moyen terme dans la mise en œuvre des objectifs gouvernementaux : développement et lutte contre la pauvreté. Il est recommandé dans les différents domaines suivants de :

Pour le cadre macroéconomique et le fondement stratégique du budget

3.1.3

- D'élaborer pour les prévisions de recettes pétrolières, un modèle à fréquence mensuelle qui permettra de vérifier et de s'assurer que les recettes pétrolières, y compris le produit de celles en nature, dues à l'Etat ont été encaissées dans leur totalité.

Pour la planification à moyen terme et analyse des risques budgétaires

2.1.3, 3.1.1, 3.1.5

- Préparer le CDMT avec horizon glissant pour la période 2007–09 pour la LFI 2007 en harmonie avec le DSCR. Elaborer une hiérarchie des priorités dans le cadre du programme d'investissements diversifiés, et s'assurer que le DSCR s'inscrit dans le cadre de politiques économiques viables.
- Présenter dans la documentation budgétaire des analyses de la viabilité des finances publiques, et des passifs éventuels de l'Etat et plus spécifiquement la situation des deux caisses (CNSS et CNGS) et mettre en place des plans d'actions pour assurer leur viabilité à long terme ainsi que les implications financières de la réforme du statut de la fonction publique avant de procéder à sa mise en place effective.
- Refléter à la fois, et de manière transparente, le manque à gagner au titre des recettes pétrolières et les subventions implicites des prix des produits pétroliers dans le budget.

Pour la présentation du budget

3.2.1, 2.1.2

- Présenter dans la loi de finances les réalisations budgétaires des trois derniers exercices par grandes catégories et les prévisions pour les deux exercices futurs. Accroître la transparence de la présentation des recettes, en détaillant les types de recettes et les prévisions y afférentes.
- Préciser clairement dans le rapport économique et financier les mesures nouvelles présentées dans la loi de finances au minimum au niveau de chaque section budgétaire (ministères) par grandes catégories de dépenses. Améliorer la lisibilité de la présentation budgétaire, par l'introduction de synthèses sur les recettes et les dépenses. Introduire une classification fonctionnelle, qui sera partie intégrante de la nomenclature des lignes budgétaires avec la loi de finances de 2007.

Le système fiscal

1.2.2

Le système fiscal a les caractéristiques d'un système moderne, mais il fait l'objet de modifications fréquentes qui altèrent sa stabilité ; les exonérations sont multiples et l'évaluation des dépenses fiscales reste à faire. La modernisation de l'administration fiscale devra être accélérée et consolidée. Pour améliorer son efficacité et sa gestion, il apparaît nécessaire de :

- restaurer sa cohérence, sa neutralité et sa transparence, actuellement altérées par la multiplicité des exonérations et des régimes dérogatoires. Procéder à l'évaluation des dépenses fiscales et à la diffusion de l'information les concernant ;
- accélérer la mise en place des mesures de modernisation de la gestion fiscale et douanière et mettre en conformité la pratique avec les mesures déjà adoptées ;
- d'assurer une plus grande transparence dans la gestion et le suivi des flux des recettes pétrolières par une meilleure coordination entre les services concernés ; et
- compléter le rapport ITIE par la présentation des recettes sur le *profit oil*, de même que les recettes du secteur minier.

L'exécution du budget

3.3.1, 3.3.2, 2.1.3

L'exécution du budget doit être conforme aux prévisions budgétaires et aux lois rectificatives et s'exécuter dans l'ensemble de la période. Elle doit s'effectuer en minimisant les coûts et favorisant le développement économique du pays. Ceci nécessite de :

- respecter les conditions de passation des marchés publics et d'appel à la concurrence ;
- raccourcir la mise en place du budget, les crédits devant être mis en place au plus tard le 15 janvier de l'année de l'exercice ;
- réduire la période de règlement du trésor à un mois maximum dans une première étape, dont la mise en place sera basée sur une programmation crédible des engagements en coordination avec les administrateurs de crédits, associée avec un plan de trésorerie ;
- regrouper l'ensemble des comptes à la BEAC en sous-compte d'un compte principal du trésor afin d'améliorer la vision des actifs financiers de l'Etat et limiter les recours aux avances statutaires ; et
- budgétiser les opérations faites par les sociétés pétrolières, sur ordre du gouvernement, imputant certaines dépenses sur les provisions dites d'investissements diversifiés.

C. Définition claire des attributions et responsabilités

Une définition claire du champ, des attributions et des responsabilités des administrations publiques et du reste du secteur public est un élément clé de la transparence. Il est recommandé dans les domaines suivants de :

Pour les activités des administrations publiques

1.1.1

Accroître le champ du budget en y incluant dans une première étape les établissements publics à caractère administratif subventionnés à 100 pour cent. Présenter les opérations des collectivités locales dans le rapport économique et financier.

Pour le statut général de la fonction publique

1.2.2

- Diffuser et vulgariser auprès des intéressés, la nouvelle loi portant statut général de la fonction publique.
- Développer des actions relatives au respect des normes de déontologie pour les agents du secteur public existant, et à la lutte contre la corruption, en particulier au niveau des déclarations de biens des assujettis.

Le système de contrôle des finances publiques

4.2.1, 3.3.3

Les services de contrôle et d'audit interne et les instances de contrôle et d'audit externe occupent une place essentielle dans la recherche de l'efficacité des finances publiques. Toutefois leur rôle doit être étendu. Pour ce faire, les actions suivantes doivent être entreprises :

- Instaurer la coordination et la complémentarité entre les différentes instances de contrôle et réorienter le contrôle vers la matérialité de la dépense en allégeant les contrôles formels a priori.
- S'assurer du suivi des recommandations des entités de contrôle et d'une large diffusion des rapports de la cour des comptes et des rapports d'enquête parlementaire ainsi que des audits sur les opérations d'investissement (fêtes tournantes).
- L'extension du contrôle de régularité et de conformité au contrôle de performance et à l'évaluation, à terme.