

REPUBLIQUE GABONAISE
Union - Travail - Justice



ANNEXE RELATIVE AUX RISQUES BUDGÉTAIRES

ANNEXE A LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE 2021

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
I. LES PRINCIPAUX RISQUES BUDGETAIRES.....	4
I.1 Risques macroÉconomiques	4
I.1.1 Identification	4
I.1.2 Analyse.....	5
I.2 RISQUES LIÉS AU SECTEUR FINANCIER ET À LA DETTE PUBLIQUE	7
I.2.1 Indicateurs de risque.....	8
I.2.2 Identification	9
I.2.3 Analyse.....	9
I.3 RISQUES LIÉS À L'EXÉCUTION DU BUDGET	11
Identification.....	11
I.4. LES RISQUES SANITAIRES	13
I.4.2 Analyse.....	14
I.5 AUTRES RISQUES BUDGETAIRES	16
I.5.1 Les risques liés à l'Eurobond	16
I.5.2 Les risques liés aux services publics personnalisés.....	17
I.5.3 Les risques liés aux collectivités locales	18
I.5.4 Risques liés aux partenariats public-privé (PPP)	19
I.5.4 Risques liés à l'émission de garanties publiques	20
II. QUANTIFICATION ET MESURES PREVENTIVES.....	20
II.1 QUANTIFICATION	20
II.1.1 Evaluation des risques liés aux fluctuations des cours des matières premières	20
II.1.2 Evaluation des risques liés aux fluctuations des taux de changes.....	21
II.2 MESURES PREVENTIVES	22
II.2.1 Mécanismes d'atténuation	22
• CONCLUSION	25

INTRODUCTION

L'élaboration de l'annexe des risques budgétaires traduit la volonté des plus hautes autorités de l'Etat de poursuivre les réformes dans la gestion des finances publiques et de renforcer la transparence budgétaire.

Cette volonté s'est matérialisée par l'entrée en vigueur le 21 mai 2015 de la *Loi Organique n°020/2014 relative aux Lois de Finances et à l'Exécution du Budget (LOLFEB)* suivant la directive 01/11-UEAC-190-CM-22 de la CEMAC sur les lois de finances en son article 45, alinéa 11.

En effet, cette loi organique stipule en son *article 13, alinéa 10, qu'un rapport identifiant et évaluant les principaux risques budgétaires est joint en annexe au projet de loi de finances.*

Le risque budgétaire est défini comme étant un facteur qui impacte les projections ou hypothèses macroéconomiques et budgétaires. L'annexe des risques budgétaires qui en découle détaille et explique les variations ou écarts observé(e)s entre les principaux risques identifiés et leurs survenances.

Pour ce faire, ce document est principalement assis sur la base des éléments du Document d'Orientation et de Cadrage Macroéconomique et Budgétaire (DOCAMAB) 2021-2023 et d'autres documents budgétaires. La présente annexe vise donc à analyser les risques budgétaires et à réduire leur niveau de criticité en mettant en place des mesures de prévention adéquates.

Il apparaît donc indispensable d'identifier, d'analyser et de gérer les risques budgétaires dans le but d'assurer le succès de la stratégie du Gouvernement et de renforcer sa crédibilité vis-à-vis du public, des investisseurs et des marchés.

Le présent rapport s'emploie à (I) présenter les principaux risques budgétaires puis en (II) analyser l'impact et proposer des mesures préventives.

I. LES PRINCIPAUX RISQUES BUDGETAIRES

De nombreux facteurs peuvent constituer des freins à la bonne exécution du budget au cours d'un exercice.

Pour l'exercice budgétaire 2021, l'analyse porte d'abord sur les risques inhérents à la formulation des hypothèses macroéconomiques spécifiques et sur les risques en lien avec le secteur financier et la dette publique. Ensuite, elle aborde l'identification des écueils à l'exécution du budget et les risques sanitaires, avant d'aborder les autres risques budgétaires.

I.1 RISQUES MACROÉCONOMIQUES

Les principales hypothèses arrêtées sur la base de la révision des prévisions de l'économie mondiale, des capacités productives nationales en lien avec la demande extérieure et intérieure sur lesquelles reposerait la croissance économique gabonaise en 2021, ont été établies comme suit :

- une production pétrolière de 10,2 millions de tonnes, en baisse de 3,1%, contre 10,5 millions de tonnes en LFI ;
- un prix du baril de pétrole à 55 dollars US contre 41 dollars arrêtés à l'initiale, soit une hausse de 34,1% ;
- des exportations de manganèse de 9.182,2 (milliers de tonnes) contre 8.180,2 (milliers de tonnes) à l'initiale, soit un accroissement de 12,2% avec un prix de vente qui diminue par contre de 10,7% ;
- une production de bois débité de 1.114 (milliers de mètres cubes) contre 1.061,3 (milliers de mètres cubes) à la LFI, soit une hausse de 4,9% ;
- un taux de change du dollar américain en francs CFA de 550 FCFA/USD contre 580 FCFA/USD à l'initiale, soit une dépréciation de 5,2%.

I.1.1 Identification

a) *Risques inhérents aux fluctuations des cours des matières premières*

Les cours des matières premières (pétrole, manganèse, bois, huile de palme, etc.) sont des séries très volatiles, car présentant des périodes de fortes variations de leurs cours. Ainsi, la volatilité dans ces séries peut avoir des répercussions sur les recettes de l'Etat.

b) *Risques liés aux fluctuations du taux de change*

Le risque de change, c'est-à-dire le risque de perte en capital lié aux variations futures du taux de change, s'est fortement accru avec le flottement des monnaies et le développement des transactions commerciales et financières internationales. Le Gabon fait partie d'une zone monétaire à régime de change fixe avec l'euro. Ce régime s'accompagne d'une non-convertibilité de la monnaie. Néanmoins, les flux commerciaux entre le Gabon et le reste du monde (Etats Unis, Asie, etc.), fortement dominés par les matières premières, fait du dollar la devise privilégiée

pour les transactions. Ce qui constituerait un risque en cas de fluctuation de cette devise.

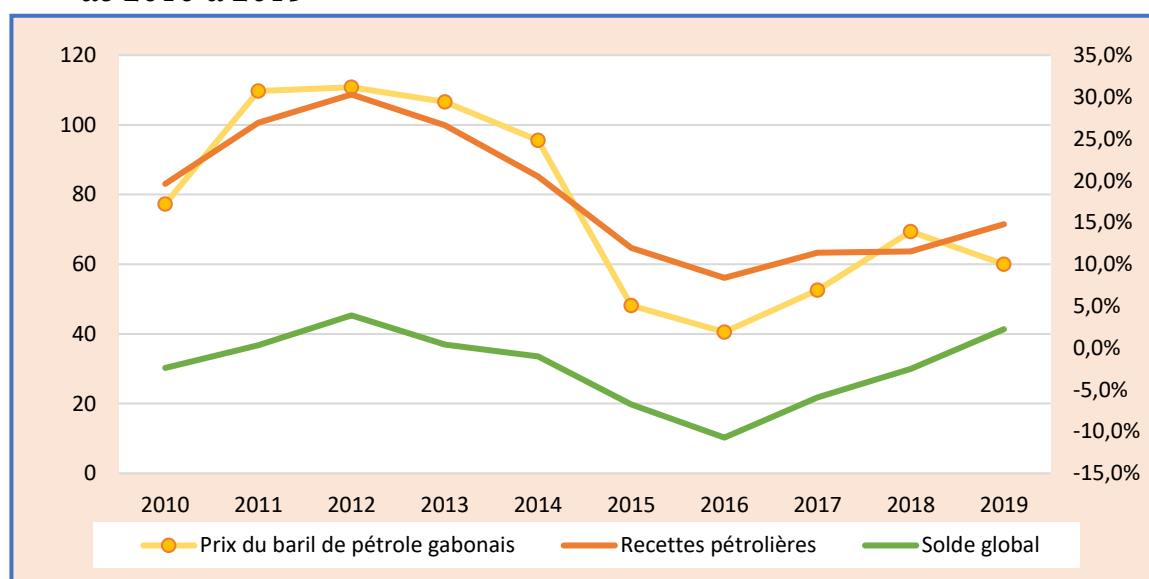
c) Autres risques macroéconomiques

Les autres risques macroéconomiques se résument à :

- ✚ la baisse de la croissance liée notamment à la baisse de la demande extérieure (chute de la croissance économique mondiale, embargo, etc.) qui impacterait les recettes fiscales ;
- ✚ la faible exécution des dépenses notamment les dépenses d'investissement avec un effet négatif sur la croissance, et donc sur les recettes fiscales et la consommation privée ;
- ✚ le suivi de la conjoncture économique avec une appréciation des changements conjoncturels pour un ajustement efficient du budget et l'amélioration de la qualité des prévisions économiques.

I.1.2 Analyse

Graphique 1 : Evolution du cours du baril de pétrole et le solde global (base caisse) de 2010 à 2019



Source : DGEPP

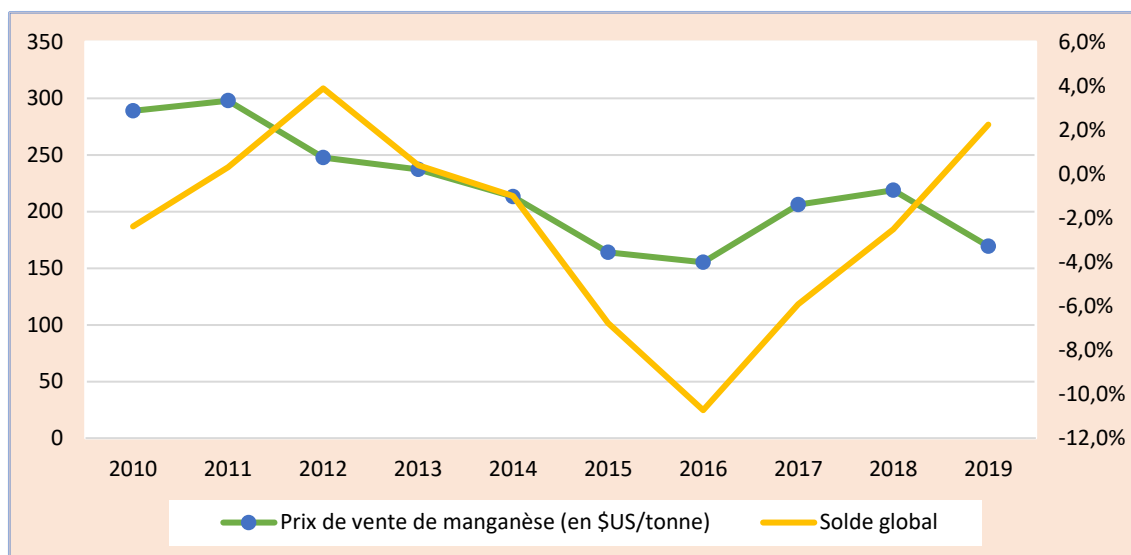
Ainsi, à la suite des crises observées en 2020, engendrées par la crise pétrolière et la pandémie du coronavirus, le secteur pétrolier pourrait connaître en 2021, un rebond de la demande pétrolière. Toutefois, cette dynamique pourrait être limitée par la faiblesse persistante de la demande du secteur de l'aviation (carburacteur et kérosène).

Par contre l'offre resterait conditionnée au prolongement de l'accord de la réduction de la production d'or noir par l'Organisation des Pays Producteurs de Pétrole et des autres grands producteurs de pétrole (OPEP+) d'avril 2020. Car, l'organisation montre encore de la retenue à très court terme. Cette situation se traduirait par une embellie des prix du brut et par conséquent sur les recettes

publiques.

A contrario, le risque envisagé ici serait une fluctuation à la baisse des prix du pétrole entraînant ainsi une orientation dans le même sens des recettes pétrolières et *in fine* un ajustement du solde budgétaire.

Graphique 2 : Evolution du prix du minerai de manganèse et le solde global (base caisse) de 2010 à 2019



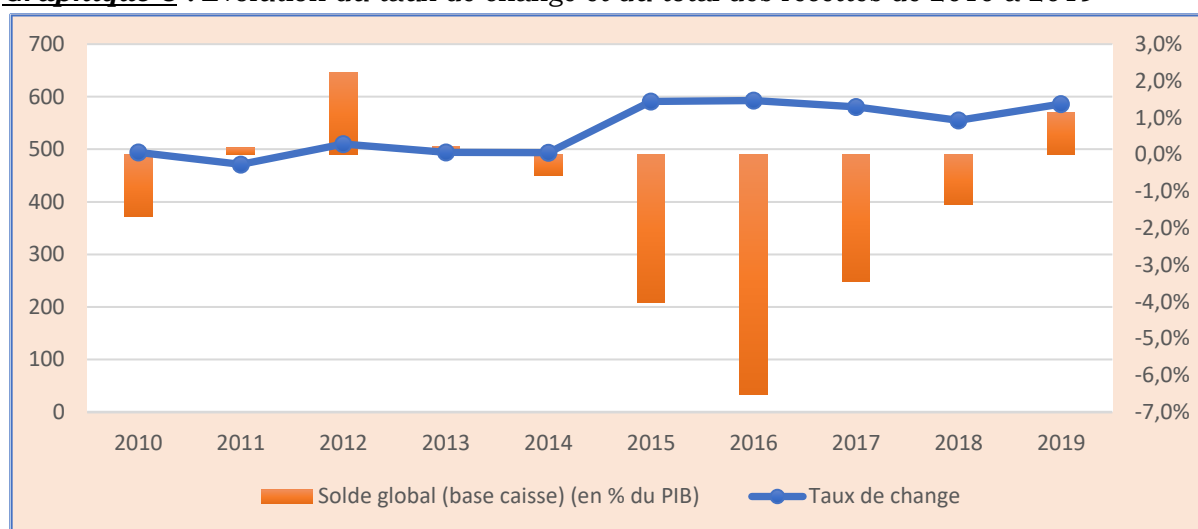
Source : DGEFP

Sur les dix dernières années, le secteur du manganèse est devenu un des moteurs de la croissance de l'économie gabonaise (+27,8% en moyenne sur la période). En effet, avec un poids d'environ 3% dans le PIB, le secteur minier a contribué positivement à la croissance de notre économie à hauteur de 0,6% en 2019. Entre 2010 et 2016, le prix de la tonne de manganèse a régressé de 11,9% engendrant une contraction de la production de manganèse de 0,9% en moyenne.

Ainsi, une variation à la baisse du prix du manganèse pourrait conduire à une évolution dans le même sens de la production, puis des recettes globales, et en conséquence du solde budgétaire. Le prix de minerai de manganèse est corrélé positivement aux recettes budgétaires (+0,65 de coefficient de corrélation).

En 2021, le marché sidérurgique connaîtrait une hausse de la demande en lien avec le relèvement de la demande en acier (notamment pour les secteurs de l'industrie automobile et de la construction) et de ce fait, une augmentation du prix du minerai de manganèse.

Graphique 3 : Evolution du taux de change et du total des recettes de 2010 à 2019



Source : DGEPPF

Sur la période 2010-2019, l'analyse des données historiques montre une évolution peu volatile du taux de change (dollar/FCFA), avec +0,18% en moyenne sur la période. Toutefois, une forte évolution du taux de change a un impact significatif à l'opposé sur certaines variables macro-budgétaires (recettes pétrolières, dette, etc.).

1.2 RISQUES LIÉS AU SECTEUR FINANCIER ET À LA DETTE PUBLIQUE

La stratégie d'endettement laisse apparaître qu'il est primordial de concevoir et mettre en œuvre une politique d'endettement qui permettra de réduire le stock de la dette et de ramener le ratio d'endettement au taux national de 35% du PIB.

Tableau n° 1 : Profil de Coût et Risque de la Dette Publique à fin 2020

Ratios de coût et de risque		Extérieure	Intérieure	Total
Encours de la dette en milliards de FCFA		4052,4	2212,5	6264,9
Encours de la dette en % du PIB		46,1	25,2	71,3
Service de la dette en % des recettes budgétaires		47,5	23,8	71,3
Taux d'intérêt Implicite en %		3,4	3,7	3,5
Risque de Refinancement	Maturité moyenne du Portefeuille de la dette totale en année	7,6	3,6	6,2
	Dette arrivant à maturité dans un an en %	14,2	14,0	14,1
	ATR (Average Time to Refixing) – années	4,9	3,6	4,5

Risque de Taux d'intérêt	Dettes à refixer dans un an – en %	45,4	14,0	34,4
	Dettes à taux fixe en % de la dette totale	66,2	100,0	78,1
Risque de change	Dettes en devises en % de la dette totale	-	-	64,8
	Dettes à change flottant en % de la dette en devises	-	-	67,5

I.2.1 Indicateurs de risque

Au terme de l'année 2020, l'encours de la dette publique en devise représente 64,8% de la dette totale. Ce résultat fait ressortir une exposition au risque du taux de change du fait de la part importante du Dollar américain dans le portefeuille de la dette.

Le risque du taux d'intérêt serait modéré du fait de la prédominance des prêts à taux fixe dans l'encours total, soit 78,1%. Toutefois, cette situation serait pondérée par la part importante de la dette à refixer dans un an, soit un tiers du portefeuille qui traduirait une vulnérabilité du portefeuille de la dette au changement des taux d'intérêt à court terme.

La durée moyenne de remboursement du portefeuille est de 6,2 ans et traduit un risque de refinancement remarquable. En effet, l'essentiel des remboursements seraient concentrés sur la période 2021-2027. De même, la vulnérabilité à ce risque est accentuée du fait du poids relativement important de la dette arrivant à échéance dans un an, soit 14,1% de la dette totale.

En 2020, les indicateurs d'endettement sont élevés. En effet, le taux d'endettement se situe à 71,6% et est supérieur au seuil communautaire de 70,0% du PIB. La pression du service sur les recettes est également très importante, car 71,3% des recettes budgétaires sont absorbées par le remboursement de la dette.

En définitive, le profil de risques du portefeuille de la dette existante serait maîtrisé pour le risque de taux d'intérêt. En revanche, les risques de refinancement et de taux de change demeurent significatifs.

Ainsi, à travers la stratégie d'endettement à moyen terme de l'Etat, le Gouvernement s'emploie à tout mettre en œuvre pour stabiliser l'endettement national au regard des projections faites sur la période 2020-2034 (Cf. graphique n°4).

I.2.2 Identification

Parmi les risques spécifiques explicites et implicites on note :

a. les risques de refinancement de la dette

L'endettement public présente certains risques qui doivent être maintenus à un niveau acceptable pour ne pas engendrer une crise d'endettement.

Le risque de refinancement est dû à un financement à coût plus élevé de la dette venant à échéance, ou à une incapacité à refinancer la dette.

b. les risques de viabilité de la dette

Le risque de viabilité de la dette s'entend par la capacité d'un Etat à satisfaire à la condition de solvabilité inter temporelle c'est-à-dire que la valeur actualisée des futurs soldes primaires couvre l'encours actuel de la dette.

c. le taux d'intérêt

Le risque de taux d'intérêt est lié à l'impact que pourraient avoir les variations de ce dernier sur le coût du service de la dette particulièrement l'augmentation potentielle des charges financières par rapport au montant budgétisé. Il concerne donc l'exposition du portefeuille de la dette aux changements de taux d'intérêt du marché.

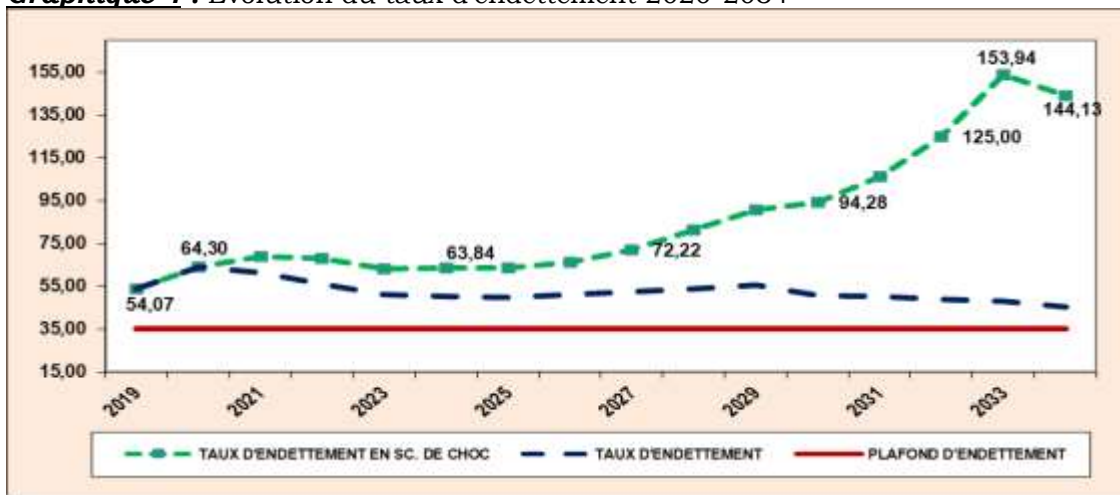
d. le risque de taux de change

L'augmentation potentielle du service de la dette liée aux variations de taux de change par rapport au montant budgétisé constitue un risque de taux de change. Il fait référence à la vulnérabilité du portefeuille de la dette et du coût de la dette publique à une dépréciation de la monnaie nationale.

I.2.3 Analyse

La tendance évolutive du niveau d'endettement sur toute la période montre qu'après une croissance négative en 2020, si l'économie nationale n'enregistre pas une relance de l'activité économique sur les deux (2) années suivantes, la dette publique deviendrait peu soutenable.

Graphique 4 : Evolution du taux d'endettement 2020-2034



Source : DGD- SDMTE 2019-2034

En définitive, en cas de choc sur l'économie nationale, soit trois (3) années consécutives de croissance négative, le profil de remboursement du portefeuille de la dette publique engendrerait une pression du service de la dette sur les recettes budgétaires. Le niveau de la dette publique qui atteindrait et dépasserait le seuil critique de 2001, année durant laquelle le service de la dette représentait un peu plus de 50% des recettes budgétaires. Dans ce cas précis, seul un traitement exceptionnel du type rééchelonnement et/ou annulation pourrait ramener le service de la dette à un niveau soutenable.

La relance de l'économie et un regain de croissance, combinés à une politique de désendettement efficace, permettraient de réduire significativement le service de la dette sur les recettes budgétaires.

Graphique n°5 : Evolution du ratio de liquidité 2020-2034



Source : DGD- SDMTE 2019-2034

Trois facteurs peuvent contribuer à réduire le risque de refinancement de la dette extérieure, à savoir la *part de la dette à court terme*, la *maturité moyenne* et la

diversification des moyens de financement.

- La part de la dette à court terme

La dette à court terme est une dette dont la maturité est inférieure à une année. Sa proportion dans le portefeuille de l'Etat permet de mesurer le risque de refinancement. A cet effet, plus la part de la dette à court terme est élevée, plus le risque est important.

Cette mesure est considérée comme la méthode la plus simple pour calculer le risque de refinancement. Il peut survenir sur le marché international ou sur le marché intérieur.

- La maturité moyenne

Le deuxième facteur permettant d'analyser le risque de refinancement est la maturité moyenne. Il existe une relation négative entre la maturité moyenne et le risque de refinancement.

En effet, plus la durée moyenne est courte, plus le risque du portefeuille est élevé.

- La diversification des moyens de financement

Le troisième facteur de maîtrise de risques de refinancement est la diversification des moyens de financement, plus le portefeuille de la dette est diversifié plus le risque est faible.

I.3 RISQUES LIÉS À L'EXÉCUTION DU BUDGET

Pour parvenir à la maîtrise des risques inhérents aux dépenses courantes, il est nécessaire de cerner les problématiques qui expliqueraient les distorsions constatées à l'exécution du budget et les risques sous-jacents induits par cet état de fait.

Pour ce faire, plusieurs sources ou facteurs multidimensionnels peuvent être à l'origine des risques budgétaires et être catégorisés en cinq (5) points (politique, social, économique, prévisionnel et managérial).

Identification

- a) la baisse du taux d'exécution des investissements publics*

Depuis 2012, les plus hautes autorités gabonaises ont initié un programme ambitieux de transformation économique et sociale par le biais du Plan Stratégique Gabon Emergent (PSGE). De ce plan, découle les stratégies sectorielles telles que le Schéma National Directeur des Infrastructures (SNDI), le Plan National de Développement Sanitaire (PNDS) et la Stratégie d'Investissement

Humain du Gabon (SIHG), ainsi que le Plan d'Accélération de la Transformation (PAT) qui fixent les priorités en matière d'investissement public à moyen et long terme. Les orientations issues de ces documents sont traduites dans le Plan d'Action Prioritaire du Gouvernement (PAPG) qui permet d'arrêter la stratégie en matière d'investissement public à court terme.

Fort de cette ambition, la revue des dépenses publiques de 2017 indique que le niveau des dépenses d'investissement au Gabon était parmi les plus élevées des pays comparables avant la chute des cours du pétrole sur la période 2014 à 2015. A titre d'illustration, les dépenses d'investissement représentaient 11,4% du PIB en 2012 mais elles ont chuté à 5% du PIB en 2015.

Sur la période 2018-2020, le Gabon a consacré 20% du budget de l'Etat aux dépenses d'investissement, soit **1.191,82 milliards FCFA**.

Malgré ce taux d'investissement, le taux d'exécution des dépenses d'investissement est bien moindre et se situe à 68% en 2019 (**257,78 milliards FCFA** contre une prévision de **381,04 milliards FCFA**), ce qui a des conséquences sur la croissance du PIB et partant sur les recettes. La politique budgétaire ayant été toujours basée sur des investissements publics massifs, il est important d'effectuer des simulations en vue d'appréhender les conséquences d'une baisse du taux d'investissement.

L'impact d'une baisse du taux d'exécution des investissements publics conduirait à une baisse de la croissance, ainsi qu'à une dégradation du solde primaire de base. Si cet effet est permanent, elle devrait aboutir à une perte de croissance plus accrue avec une incidence sur les recettes (dégradation du solde primaire de base).

b) L'omission de prévision

L'omission de prévision fait référence à des dépenses obligatoires non budgétisées qui arrivent à date échue et qu'il faut impérativement régler. Ce règlement impacte indéniablement l'exécution des autres projets dûment programmés.

c) La grande souplesse du mécanisme de mise à disposition des crédits

Il s'agit de largesses ou facilités accordées à certaines administrations ou institutions de disposer à temps de l'ensemble de leurs crédits ou mise à disposition. Cela entraîne généralement une propension à demander des rallonges de crédits qui grèvent *in fine* le budget.

d) Le non-alignement de la consommation des crédits aux activités préalables

La modification des activités programmées en début d'exercice cause des distorsions dans l'exécution budgétaire. En effet, il est nécessaire de respecter la mise en œuvre des activités pour lesquelles il y a eu une demande de crédits initiale.

e) Sous-évaluation des activités ou projets

Une mauvaise évaluation des projets à la phase de programmation implique une rallonge des crédits dans la phase d'exécution. Dans le cadre des projets pluriannuels, le report de la dotation budgétaire de la première année de réalisation pourrait être un risque qui met à mal la programmation des autres investissements.

En somme, il est attendu une meilleure coordination entre l'action gouvernementale et l'administration centrale. Les acteurs de la chaîne managériale doivent pleinement jouer leur rôle et veiller au strict respect des règles de gestion budgétaire.

I.4. LES RISQUES SANITAIRES

La crise liée à la pandémie de la Covid-19 constitue un réel défi pour tous les pays à l'instar du Gabon. De ce fait, la priorité du Gouvernement a été de préserver la santé des populations et de stabiliser l'économie.

Grâce à la situation de départ favorable des finances publiques (*la pandémie de la Covid-19 a frappé le Gabon au moment où le pays avait réussi à restaurer en fin 2019 son cadre macro-économique*), il a été possible de mettre en place des mesures pour réagir efficacement face à la crise.

Les effets de cette crise sanitaire sur les secteurs socio-économiques ont permis de mettre en lumière les risques infra.

I.4.1. Identification

Les principaux risques sanitaires susceptibles de compromettre l'atteinte des objectifs budgétaires de 2021 sont décrits ci-dessous :

- a) augmentation des dépenses de santé : urgence des décaissements, faible traçabilité des opérations et absence ou insuffisance de contrôles *a priori* et/ou *a posteriori* sur les dépenses ;
- b) utilisation des imputations budgétaires non conformes ;
- c) restitutions budgétaires non exhaustives faute de budgétisation appropriée des dépenses liées à la Covid-19 ;

- d) non régularisation des dépenses exécutées par des procédures dérogatoires les excluant ainsi des états de restitution budgétaire ;
- e) utilisation des fonds « Covid-19 » à d'autres fins, ou leur sous-utilisation ;
- f) absence du contrôleur budgétaire devant assurer, auprès de l'ordonnateur, les contrôles *a priori* des opérations budgétaires et du rythme de consommation des crédits conformément au plan d'engagement et en application des dispositions de l'article 49 du *décret n°094/PM/MBCP du 08 février 2016 portant règlement général de la comptabilité publique* ;
- g) absence de consultation des Partenaires Techniques et Financiers (PTF), des partenaires sociaux et des représentants de la société civile sur les objectifs de politique publique visés par les fonds;
- h) impact sur le niveau de développement humain dû à la fermeture des établissements scolaires et universitaires.

De plus, dans le cadre de la reprise d'activité dans l'administration centrale et dans les entreprises privées, les risques sont de deux ordres :

- les risques de transmission de la Covid-19 dans les lieux de travail et établissements scolaires ;
- les risques induits par les mesures Covid-19 générés par les nouvelles organisations et conditions de travail. Par exemple, le nettoyage et la désinfection sont susceptibles de générer des risques chimiques et biologiques à terme.

I.4.2 Analyse

La loi n°018/2021 portant modification de la loi n°044/2020 du 11 janvier 2021 déterminant les ressources et les charges de l'Etat pour l'année 2021 alloue un budget de **soixante-huit milliards (68.000.000.000) FCFA** en LFR 2021 contre **trois milliards cinq cent millions (3.500.000.000) FCFA** en LFI 2021 pour la Riposte Covid-19, soit une augmentation de soixante-quatre milliards cinq cent millions (64.500.000.000) FCFA.

Ce montant s'est accru au regard des prochaines vagues de la pandémie observée depuis le début d'année 2021.

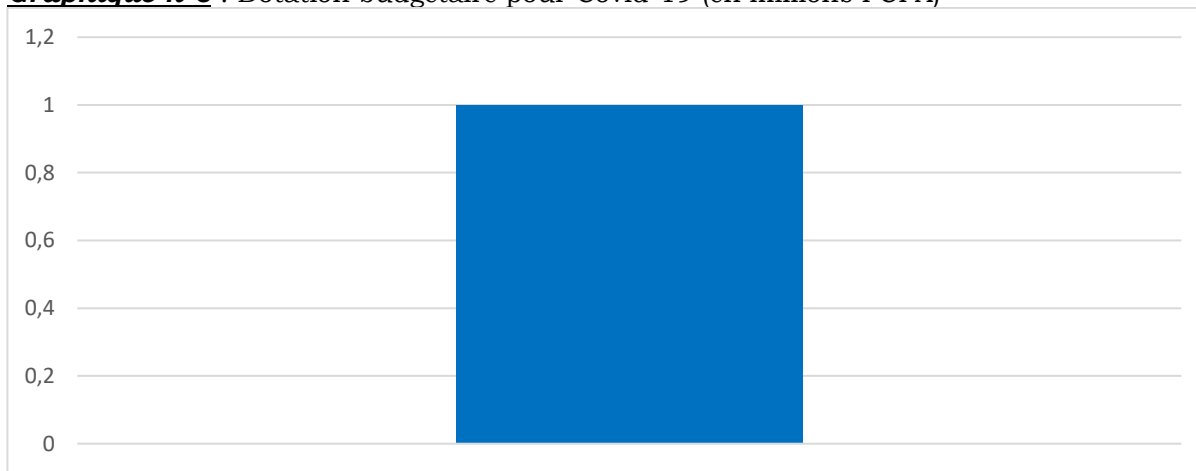
A cet effet, la loi de finances rectificative (LFR) 2021 prend en compte la stratégie de riposte contre la Covid-19 qui comprend non seulement les éléments relatifs au diagnostic et à la prise en charge des malades, mais également la vaccination dont l'objectif est d'atteindre la moitié de la population.

Le tableau ci-dessous donne le détail par titre de dépense.

Tableau n°2 : dépenses liées à la « Riposte COVID-19 » (en millions FCFA)

Source de financement	Montants	Montants	Titres
Titre 2 : Dons, legs et fonds de concours	4 400	59 760	Titre 3. Dépenses de biens et services
EXIMBANK CHINA	4 400	14 000	Fournitures spécifiques-Diagnostic
Ressources de trésorerie	25 659	19 000	Fournitures spécifiques-Prise en charge des Patients
Appui Covid 19 - BDEAC	15 000	16 500	Vaccins
Plan national de vaccination contre la covid 19 -Banque Mondiale	10 659	1 000	Imprimés spéciaux
Financement Etat Gabonais	37 941	1 500	Consommables médicaux
		200	Matériel médico-technique & chirurgical
		5 160	Copil Covid-19
		2 400	Comité de vaccination Covid-19
		7 900	Titre 4. Dépenses de transfert
		3 500	Hôpitaux et laboratoires
		4 400	Vaccins Sinopharm
		340	Titre 5 : dépense d'investissement
		340	Equipements Sanitaires spécifiques
Total	68 000	68 000	Total

Source : DGBFIP

Graphique n°6 : Dotation budgétaire pour Covid-19 (en millions FCFA)

Source : DGBFIP

Ces dépenses ont fortement impacté le budget de l'Etat notamment celui de la mission santé dont les crédits sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Tableau n°3 : crédits alloués à la mission santé

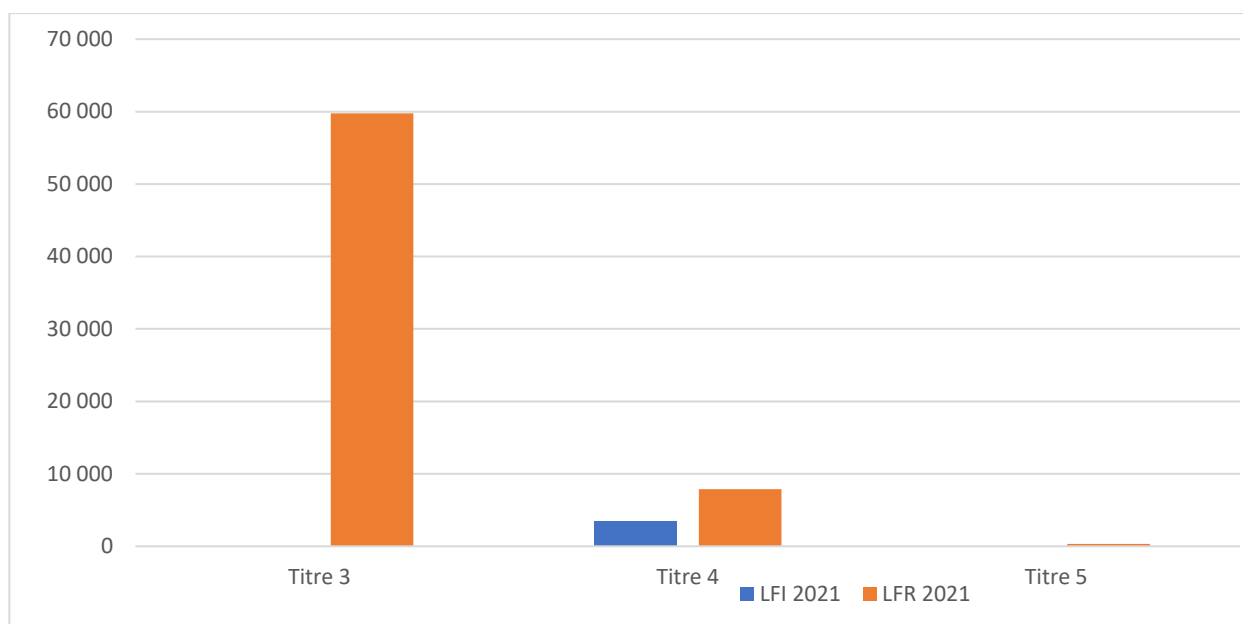
Titres	LFI 2021	LFR 2021	Ecarts
2:dépenses de personnel	74 960 229 293	69 308 464 179	-5 651 765 114
3:dépenses de biens et services	19 653 894 519	79 364 527 384	59 710 632 865
4:dépenses de transfert	13 829 624 908	22 629 624 909	8 800 000 001
5:dépenses d'investissement	21 540 000 000	19 768 293 524	-1 771 706 476
25:Santé	129 983 748 720	191 070 909 996	61 087 161 276

Source : DGBFIP

Les crédits de la mission ont augmenté globalement de **61.087.161.276 FCFA** en lien principalement avec le titre 3. Cette hausse rentre dans le cadre du renforcement du système de santé afin d’apporter une réponse efficace à la crise sanitaire liée à la Covid-19.

L’augmentation constatée sur les dépenses de biens et services (59.710.632.865 FCFA) et de transfert (8.800.000.000 FCFA) vise à prendre en compte (1) la réorganisation du système de santé pour faire face à la pandémie et assurer la continuité des prestations pour les pathologies courantes, (2) l’optimisation des capacités opérationnelles du « Laboratoire Pr GAHOUMA », (3) la création des centres de vaccination sur l’ensemble du territoire afin d’assurer une vaccination de masse, (4) la mise à disposition des équipements de protection pour les personnels de santé et (5) l’approvisionnement des structures sanitaires en stocks de médicaments et vaccins.

Graphique n°7 : Evolution des dépenses budgétaires liées à la riposte Covid-19 par titres.



Source : DGBFIP

I.5 AUTRES RISQUES BUDGETAIRES

Pour cet exercice 2021, la présente section traite des risques liés aux autres risques spécifiques en lien notamment avec les eurobonds souscrits par le Gabon en 2015 et 2020, ainsi que ceux encourus à l’Etat par les services publics personnalisés (SPP) et les collectivités locales.

I.5.1 Les risques liés à l’Eurobond

Un « eurobond » (ou une « euro obligation ») est une obligation qui permet aux États ou aux entreprises d’emprunter dans une autre devise que celle du pays émetteur. Les eurobonds sont principalement libellés en dollars.

Depuis le début des années 2000, le Gabon a levé sur le marché international quatre (4) titres d'une valeur respective de **un (1) milliard USD** en 2007, **un milliard cinq cent (1,5) millions USD** en 2013, **cinq cent (500) millions USD** en 2015 et enfin **un (1) milliard USD** en 2020. Ces émissions ont servi à rembourser les précédentes dettes internationales pour lesquelles les échéances arrivaient à terme, d'une part, mais aussi à financer des projets de développement (infrastructures, énergies, etc.), d'autre part.

La souscription d'un pays à l'eurobond réside dans l'attractivité du taux d'intérêt. Ainsi, une variation positive de celui-ci entraîne une augmentation de la dette avec pour corollaire une pression sur les services de la dette et *in fine* un risque budgétaire.

Parmi les aléas qui pourraient impacter le budget de l'Etat, il y a :

- a) la fluctuation des taux d'intérêt et de change avec la prédominance de la dette extérieure à 74,6% de l'encours total et du renouvellement d'un peu plus du quart des taux d'intérêt des prêts en portefeuille en une année ;
- b) l'encours de dettes à taux de change et à taux d'intérêt variables respectivement de 59,5% et 77% de la dette totale ;
- c) le risque de refinancement qui demeure stable à un niveau modéré, en dépit du très large choix pour des emprunts extérieurs longs. En effet, le niveau de ce risque pâtit du recours de plus en plus significatif aux emprunts intérieurs dont les maturités demeurent majoritairement en deçà de sept (7) ans ;
- d) la pression du service de la dette sur les recettes budgétaires qui se situerait en moyenne à 46,6% sur ladite période. Elle traduit une relative tension sur la liquidité de la dette publique. En effet, ce ratio ne reviendrait en dessous de 40% qu'à partir de 2026, au terme du remboursement intégral des eurobonds 2024 et 2025.

I.5.2 Les risques liés aux services publics personnalisés

Conformément aux dispositions de la loi n°20/2005 du 03 janvier 2006 fixant les règles de création, d'organisation et de gestion des services de l'Etat en son article 35, « *les services publics personnalisés de l'Etat sont des services assurant une mission de service public et jouissant de par la loi d'une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat. Ils sont placés sous la tutelle d'un service central* ».

Au Gabon, on dénombre une centaine de Services Publics Personnalisés. Ces entités font courir à l'administration centrale des risques dus au non-respect des règles de gestion, à l'implication du politique et à la faiblesse du cadre réglementaire qui les régit.

Les risques budgétaires liés aux établissements publics demeurent dans les garanties implicites, la gestion de trésorerie, les risques institutionnels, des passifs implicites de l'Etat, la variation des recettes et les dividendes.

Ainsi, au titre des risques identifiés relevant de la tutelle de l'Etat sur les services publics personnalisés on note plus précisément :

- les dettes sociales ;
- l'absence d'organisation de Conseils d'Administration ;
- l'accumulation des dettes par la non-prise en compte des passifs antérieurs à l'exercice ;
- le recrutement abusif et l'utilisation abusive des avantages accordés aux personnels ;
- l'absence de transparence dans la gestion ;
- l'inefficacité de recouvrement des recettes ;
- la tenue des comptes peu rationnelle ;
- le choix managérial peu efficace ;
- les conflits de compétences ;
- le contrôle peu rigoureux ;
- l'absence et le non-respect des plans d'investissement ;
- le besoin de subventions.

I.5.3 Les risques liés aux collectivités locales

Différents aléas peuvent impacter le fonctionnement régulier d'une collectivité locale, du fait de l'écart causé entre les résultats et les prévisions budgétaires. Ainsi, les deux (2) principaux risques systémiques, dont la forte probabilité d'occurrence nécessite de profondes réflexions, sont les suivants :

Risque de solde : les budgets locaux consacrent une part prépondérante de leurs crédits au fonctionnement, dont les dépenses sont essentiellement composées de la masse salariale. Certaines collectivités locales consacrent jusqu'à 90% de leurs budgets au fonctionnement, contrairement à la règle qui prescrit un minimum de 40% à consacrer aux investissements. La non maîtrise du niveau de solde diminue la marge de manœuvre de ces structures, quant à la mise en œuvre des projets d'investissements. Dès lors, si des actions ne sont pas menées notamment sur la maîtrise de la masse salariale et l'optimisation des recettes, à terme cette situation pourrait fortement endommager l'action des exécutifs locaux.

Risques liés à la difficulté de mobilisation des ressources propres des collectivités locales. Les quatre (4) communes du grand Libreville sont notamment confrontées à un risque systémique du fait de la non optimisation de la procédure de recouvrement des impôts et taxes qui obère leurs ressources propres. Cette situation touche aussi bien l'amont, à travers le manque d'outils

d'identification des contribuables, que l'aval du fait du manque d'une stratégie efficace sur l'optimisation du recouvrement des impôts et taxes.

Aussi, au titre des risques identifiés relevant de la tutelle de l'Etat sur les collectivités locales, on note également :

- les dettes sociales ;
- l'accumulation des dettes par la non-prise en compte des passifs antérieurs à l'exercice ;
- le recrutement abusif accordé aux personnels ;
- l'absence de transparence dans la gestion ;
- l'absence et le non-respect des plans d'investissement.

I.5.4 Risques liés aux partenariats public-privé (PPP)

Le partenariat public-privé (PPP) est défini comme un mode de passation et de contractualisation par lequel une autorité publique (Etat, Collectivité Locale) fait appel à un partenaire privé qui s'engage à fournir un service global pouvant combiner financement, conception, réalisation, exploitation et maintenance d'une infrastructure conditionnée à l'atteinte de certains niveaux de performance du service.

Ce mode de financement a été adopté par le Gabon afin de se doter des infrastructures structurantes (routes, aéroport, port, etc.). Ainsi, *l'ordonnance n°009/PR/2016 du 11 février 2016 relative aux Partenariats Public-Privé*, ratifiée par *la loi 020/2016 du 05 septembre 2016*, fixe le cadre d'élaboration, de signature et d'exécution des contrats et conventions, et s'applique à tous les contrats et conventions conclus au titre de la mise en œuvre des Partenariats Public-Privé au Gabon.

De plus, trois décrets d'application ont été élaborés, adoptés en Conseil des Ministres et publiés au Journal Officiel :

- le décret n°000154/PR/MPIPCI du 18 mai 2018 fixant les procédures de passation des contrats de Partenariats Public-Privé;
- le décret n°000155/PR/MPIPPP du 18 mai 2018 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Organe de Pilotage des Partenariats Public-Privé;
- le décret n°000156/PR/MPIPPP du 18 mai 2018 portant attributions et organisation de l'Organe d'Evaluation des Offres Relatives aux Partenariats Public-Privé.

Risques identifiés :

- le risque sur les passifs explicites éventuels qui peuvent compromettre la viabilité budgétaire en raison notamment des obligations légales et contractuelles du partenariat ;

- l'impact sur les actifs, les passifs et le déficit de l'État ;
- la gouvernance du PPP.

I.5.4 Risques liés à l'émission de garanties publiques

L'émission de garanties par l'État constitue une source de risque budgétaire, en ce sens qu'elle appelle d'éventuelles interventions budgétaires, notamment pour le remboursement des prêts qui peuvent être adossés aux garanties ayant fait l'objet d'appel.

L'Etat peut faire face à des risques liés à des garanties émises au profit de certaines structures. En 2021, la loi de finances crée un compte séquestre destiné à garantir le remboursement par l'Etat du coût des études, des travaux préliminaires, des travaux permanents anticipés et des coûts associés de la Transgabonaise dans le cadre du partenariat-public-privé entre la Société Autoroutière du Gabon, en abrégé SAG, et l'Etat Gabonais.

II. QUANTIFICATION ET MESURES PREVENTIVES

II.1 QUANTIFICATION

L'analyse des risques budgétaires concerne essentiellement l'analyse quantitative de leur impact. Pour ce faire, la quantification portera sur les variables ayant une forte influence sur la formulation des hypothèses macroéconomiques et budgétaires.

II.1.1 Evaluation des risques liés aux fluctuations des cours des matières premières

L'analyse de l'impact repose sur les prix du pétrole et du manganèse ainsi que le taux de change. Les chocs retenus sont les suivants :

- ❖ **Choc 1** : baisse de 10% du prix de pétrole à **36,2 dollars** au lieu de **55 dollars** du scénario de référence toutes choses égales par ailleurs ;
- ❖ **Choc 2** : baisse de 10% du prix de pétrole à **36,2 dollars** et une dépréciation du taux de change de 50% toutes choses égales par ailleurs ;
- ❖ **Choc 3** : une dépréciation de 50% du prix du pétrole et du taux de change, toutes choses restant inchangées.

Tableau 4 : Hypothèses de chocs macroéconomiques

	Choc 1	Choc 2	Choc 3
Prix du Pétrole	Baisse de 10% du prix du pétrole	Baisse de 10% du prix du pétrole	Inchangé
Taux de change	550	Inchangé	Inchangé

Les principaux résultats des scénarii ci-dessus sont présentés dans le tableau ci-après.

Tableau 5 : Impact du prix du pétrole sur les variables macroéconomiques (en milliards FCFA)

		Recettes	Dépenses	Solde budgétaire	Dettes	Besoin de financement
Prix du pétrole	Choc 1	-6,8%	0,0%	-26,2%	-1,3	66,2
	Choc 2	-10,1%	0,0%	-35,2%	-2,4	162,5

Il ressort de ces différentes simulations qu'un choc négatif des cours du pétrole a des effets pervers sur les recettes, le déficit, la dette et le besoin de financement. En effet, le tableau 2 nous montre qu'avec une dégradation de faible amplitude (choc 1), la baisse est de 6,8% pour les recettes, de 26,2% pour le déficit et une perte de 1,3 point pour le taux d'endettement. Par conséquent, le besoin de financement serait de **66,2 milliards FCFA**.

Conjuguée à une dépréciation de 20% du taux de change, (choc 2) la baisse du prix de pétrole de 10% devrait entraîner une baisse des recettes de 10,1% et le déficit budgétaire se dégraderait de 35,2%. Et enfin, le taux d'endettement s'aggraverait de 2,4 points du PIB. Ainsi, l'Etat aurait besoin de **162,5 milliards FCFA** pour combler cette perte des recettes.

II.1.2 Evaluation des risques liés aux fluctuations des taux de changes

L'impact du taux de change, sur les principaux agrégats macro-budgétaires, est présenté dans le tableau ci-après.

Tableau 6 : Impact du taux de change sur les variables macroéconomiques (en milliards FCFA)

		Recettes	Dépenses	Solde budgétaire	Dettes	Besoin de financement
Taux de change	Choc 3	-4,6%	-0,01%	-44,5%	-1,5	150,2

En appliquant, une dépréciation du taux de change de 20%, on noterait une baisse des recettes (-4,6%), une légère contraction des dépenses (-0,01%) et une hausse du déficit budgétaire (-44,5%) accompagnée d'une dégradation de 1,6 point du taux d'endettement, ce qui générerait un besoin de financement de **150,2 milliards FCFA**.

II.2 MESURES PREVENTIVES

Deux types de mesures sont généralement retenus en vue de couvrir les distorsions constatées. Il s'agit de l'atténuation des risques et de la couverture des risques.

II.2.1 Mécanismes d'atténuation

a) Au plan macroéconomique

Des mesures encore en vigueur, promulguées en 2016 par *arrêté n°228/MDDEPIP/MBCP/MPH fixant les modalités de détermination des hypothèses pétrolières du cadrage macroéconomique et budgétaire* permettent d'atténuer les risques relatifs aux hypothèses macroéconomiques spécifiques. A cela s'ajoute la mise en place « d'Asycuda World » une plateforme de partage d'information et de données des administrations chargées des questions budgétaires qui renforcerait le suivi macroéconomique du pays.

De plus, l'utilisation du Fonds de Stabilisation visant à limiter l'impact de la volatilité du cours du pétrole sur le budget de l'Etat constitue une autre mesure.

A ces mesures d'atténuation s'ajoute aussi la mise en œuvre de la stratégie de relance post-Covid-19. Cette relance permettrait de limiter les effets des crises car sans redémarrage de l'économie, des conséquences graves impacteraient la soutenabilité budgétaire de l'économie.

Aussi, la stratégie de relance de l'économie par l'accélération de la transformation structurelle et la croissance que vise le Plan d'Accélération de la Transformation (PAT) permettra-t-elle non seulement d'accélérer la diversification de l'économie par un soutien massif et multiforme aux secteurs prioritaires, mais également de mener des réformes en profondeur visant l'amélioration de l'employabilité des jeunes.

b) Au plan sanitaire

A l'apparition de la crise en 2020 et son impact sur les finances publiques, des mesures d'atténuation ont été édictées en vue d'encadrer les dépenses et les mesures prises liées à la lutte contre la propagation de la pandémie dans notre pays, à savoir :

- *la loi n°003/2020 du 11 mai 2020 fixant les mesures de prévention, de lutte et de riposte contre les catastrophes sanitaires ;*
- *l'arrêté n°000008/PM du 25 février 2020 instituant le comité de pilotage du plan de veille et de Riposte contre l'épidémie à Coronavirus au Gabon (COPIL) ;*

- *la décision n°00000388/MDN/DGSSM du 18 février 2020 portant nomination du Régisseur des Fonds du Plan National de Veille et de Riposte contre l'épidémie à Coronavirus ;*
- *les décisions de fermeture de certains lieux publics tels que les bars, restaurants, hôtels, etc.*

Par ailleurs, le Gouvernement a mis en place un Comité National de Vaccination opérationnel dans toutes les neuf (9) provinces et acquiert progressivement des doses de vaccins afin de vacciner la moitié de la population pour cette année.

S'agissant des risques éventuels à la signature des contrats de Partenariats Publics Privés, la nécessité de comptabiliser les PPP dans le cadrage budgétaire à moyen terme tout au long du processus de réalisation (études, construction, exploitation, etc.) est une exigence qui préviendrait les coûts budgétaires futurs.

II.2.2 Mesures de provisionnement

En ce qui concerne *les risques en lien avec les Services Publics Personnalisés* de l'Etat, des mesures de provisionnement ou recommandations proposées antérieurement sont toujours d'actualité au regard des écueils relevés cette année. Il s'agit notamment :

- des contrôles inopinés du Ministère assurant la tutelle financière ;
- du renforcement des activités de la cellule de surveillance financière des établissements publics ;
- du renforcement des contrôles internes à la structure ;
- du déploiement du système d'information Vectis dans les entreprises publiques ;
- de l'appel à candidature par des cabinets privés pour la désignation des principaux managers ;
- de la publication du classement annuel des entreprises publiques ;
- du recensement du personnel des structures ;
- du plafonnement des effectifs par profils et par type de poste ;
- de l'élaboration d'un projet de décret encadrant le recrutement des agents des établissements publics ;
- de l'élaboration d'une grille salariale ;
- du redéploiement des effectifs dans l'administration publique ;
- du recalibrage des mécanismes d'allocation des subventions ;
- de rédaction d'un projet de loi déterminant le statut et le fonctionnement de l'ensemble des établissements publics.

II.2.3 Mesures règlementaires

Face à l'existence des risques qui modifieraient les projections macroéconomiques et budgétaires, les pouvoirs publics devront mettre l'accent sur les actions

suivantes :

- la diversification de l'économie par la mise en œuvre des actions de la stratégie de relance de l'économie post-Covid-19 ;
- l'optimisation des recettes ;
- l'actualisation de *l'arrêté n°228/MDDEPIP/MBCP/MPH fixant les modalités de détermination des hypothèses pétrolières du cadrage macroéconomique et budgétaire*. En renforçant le facteur prudence révisant la formule du calcul du prix budgétaire (renforcer la prudence) ;
- le suivi de la règle budgétaire structurelle définie dans le cadre de la surveillance multilatérale et l'extension de *l'arrêté n°228/MDDEPIP/MBCP/MPH pour l'ensemble des ressources naturelles* ;
- le renforcement du suivi de la conjoncture économique nationale (respect des dates de collecte des informations et la couverture de l'échantillon) ;
- l'exécution du budget d'investissement, des biens et services à hauteur d'au moins 85% des inscriptions budgétaires.

CONCLUSION

Le Gouvernement s'est engagé à poursuivre la mise en œuvre des réformes économiques, financières et sociales en cours, tout en tenant compte du contexte post-Covid-19. Son engagement s'oriente davantage, depuis quelques années, vers l'amélioration et la modernisation des outils de gestion des finances publiques, ainsi que le renforcement de la transparence budgétaire, qui contribuent à la bonne mise en œuvre de sa politique économique et sociale.

Le présent document vise à renforcer la maîtrise des risques pouvant entraver la bonne exécution de la programmation budgétaire et permettre ainsi, au travers des mesures d'atténuation, d'assurer une bonne mise en œuvre de la politique du Gouvernement.

L'analyse des risques budgétaires présentée dans ce document évalue le niveau d'exposition des finances publiques tout en présentant les mesures d'atténuations afin de réduire les impacts éventuels. Elle a été élaborée autour des cinq (5) principaux groupes de risques que sont : les risques macroéconomiques, les risques sur la dette et le secteur financier, les risques liés à l'exécution du budget, les risques sanitaires et d'autres risques spécifiques.

A travers cette annexe, le Gouvernement entend prendre toutes les dispositions nécessaires en vue de garantir la bonne mise en œuvre de sa politique de développement économique et social, et ainsi améliorer le bien-être des populations, tout en assurant la soutenabilité de la croissance économique du pays.

Panorama des risques budgétaires pour 2021

N°	Identification du risque	Probabilité d'occurrence (P)	Impact du risque sur les recettes ou les dépenses (I)	Niveau de maîtrise (M)	Criticité du risque = Total = (I x P x M)	Analyse de la criticité entre 2020 et 2021	Observations et/ou Mesures	Acteurs en charge de l'action (Administration, ministère)
1	Baisse de 1,3 % de la production pétrolière	4	5	5	100	Criticité identique	Choc macroéconomique important qui nécessite la mise en œuvre du fonds stabilisation de soutien à l'activité pétrolière.	Ministère des Hydrocarbures, du Budget et de l'Economie
2	Sous-évaluation des activités ou projets	3	3	3	27	Prise en compte des risques antérieurs	Ne retenir que les projets ayant des études réalisées.	Ministère du Budget
3	La grande souplesse du mécanisme de mise à disposition des crédits pour certaines administrations et institutions	3	4	3	36	Peu d'évolution dans le suivi du risque. La criticité demeure modérée	Une meilleure coordination entre l'action gouvernementale et l'administration centrale est nécessaire. Les acteurs de la chaîne managériale doivent pleinement jouer leur rôle et veiller au strict respect des règles de gestion.	Ministère du Budget
4	Restitutions budgétaires non exhaustives faute de budgétisation appropriée des dépenses Covid-19	4	5	4	80	Criticité identique, risque très peu suivi	Accentuer le rôle du directeur central des affaires financières et du contrôleur budgétaire pour la disponibilité des documents budgétaires adéquats. Les dépenses relatives aux mesures barrières et des autres mesures devraient participer à la quantification correcte de cet aléa.	Ministères de la Santé et du Budget
5	Absence ou insuffisance de contrôles <i>a priori</i> et/ou <i>a posteriori</i> sur les dépenses	4	4	3	48	Non prise en compte des aléas antérieurs	Le respect des textes réglementaires devrait participer à la maîtrise de ce risque.	Ministère du Budget

N°	Identification du risque	Probabilité d'occurrence (P)	Impact du risque sur les recettes ou les dépenses (I)	Niveau de maîtrise (M)	Criticité du risque = Total = (I x P x M)	Analyse de la criticité entre 2020 et 2021	Observations et/ou Mesures	Acteurs en charge de l'action (Administration, ministère)
6	Utilisation des fonds «Covid-19» à d'autres fins, ou sous-utilisation ;	4	4	4	64	Non prise en compte des aléas antérieurs	Une commission parlementaire mise en place à cet effet examine les dépenses liées à la Covid-19.	Assemblée Nationale
7	Urgence des décaissements et faible traçabilité des opérations	4	3	4	48	Non prise en compte des aléas antérieurs	L'Autorité Nationale de Vérification et des Audits devrait permettre de circonscrire les dérapages.	Ministère du Budget et Autorité Nationale de Vérification et d'Audit
8	Manque de transparence dans la gestion	3	4	4	48	Non prise en compte des aléas antérieurs	L'Autorité Nationale de Vérification et des Audits devrait permettre de circonscrire les dérapages.	Ministère du Budget et Autorité Nationale de Vérification et d'Audit
9	Risque de viabilité de la dette	4	5	5	100	Degré de criticité identique	Surveillance approfondie du service de la dette.	Ministère de l'Economie
10	Taux d'intérêt	4	5	5	100 ¹	Degré de criticité élevé	Surveillance approfondie du service de la dette.	Ministère de l'Economie
11	Les garanties accordées par l'Etat aux entreprises pour soutenir l'activité économique pendant la Covid-19	3	3	4	36	La criticité demeure modérée	Les mécanismes de contrôle liés au suivi des garanties sont élaborés.	Ministères du Budget et de l'Economie

¹ Ces trois critères permettent d'obtenir une note qui permet de dire si un risque est faible et couvert (note inférieure à 30, code vert), s'il est couvert partiellement mais suffisant (note entre 30 et 59, code jaune), s'il est couvert partiellement et de manière insuffisante (note allant de 60 à 90, code orange) ou s'il est fort et non couvert de manière efficiente (note >90, code rouge). Cette cotation est mise en parallèle de la nécessaire analyse globale du risque. Il s'agit surtout d'un outil d'aide à la prise de décision.

Impact (I) et Probabilité (P) : cotation de 1 (très faible) à 5 (très fort)

Maîtrise (M) : cotation de 5 (non maîtrisé) à 1 (sous-contrôle)

Criticité du risque	
	Risque globalement couvert si total <30
	Couverture du risque partielle mais suffisante si total entre 30-59
	Couverture du risque partielle mais insuffisante si total entre 60-90
	Couverture du risque inefficente si total >90

