

Cycle International Long

Master en Administration Publique

**La soutenabilité des finances publiques dans
les pays africains producteurs de pétrole : le
cas du Gabon**

Mémoire présenté par
M. Léandre E. BOULOUBOU

Sous la direction de :

M. Francis KERN

Professeur

Université Louis Pasteur

Faculté des Sciences économiques et de Gestion

M. Jean Pierre JOUYET

Chef de Service

Inspection Générale des Finances

MINEFI



DONNEES/INFORMATIONS IMPORTANTES SUR LE GABON	
Superficie :	267 670 km²
Population :	1 517 685 habitants (2003)
Taux d'accroissement de la population :	2,2%
PIB courant :	4 991, 5 milliards de FCFA (2006)
PIB par habitant :	5 439 US\$ (en 2004)
Taux de croissance (réel) :	3% (en 2005)
Incidence de la pauvreté :	33% (en 2005)
Rang par rapport à l'IDH :	123ème / 177 (en 2003)
Inflation :	2,0% (en 2005)
Contribution du pétrole au PIB :	50 % (en 2005)
Budget de l'Etat :	1 184,2 milliards de FCFA
Dette extérieure (stock) :	1 851,0 milliards de FCFA
Service de la dette publique :	523,5 milliards de FCFA
Monnaie :	Franc CFA (1Euro = 656 FCFA)
Espérance de vie (à la naissance) :	53 ans (en 2003)
Taux net de scolarisation au primaire :	92,44% (en 2005)
Taux d'alphabétisation :	85,4% (en 2005)
Principales ressources du pays :	Pétrole, manganèse, fer, bois

REMERCIEMENTS

Mes sincères remerciements à la direction de l'ENA, à M. Renaud DORANDEU, Directeur des études et à l'ensemble du personnel pour avoir contribué à la réalisation de ce Master d'administration publique.

Qu'il me soit permis de remercier MM. Francis KERN, professeur à la Faculté de sciences économiques et de gestion de l'Université Louis Pasteur et Jean Pierre JOUYET, chef de service de l'Inspection Générale des Finances, au Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie pour avoir accepté d'encadrer ce travail. Le premier a apporté à cette réflexion une consistance scientifique et universitaire de haut niveau et le second le complément pratique nécessaire d'un spécialiste reconnu des finances publiques.

Mes remerciements vont également à l'endroit de mes camarades de la promotion Aristide Briand et notamment du Cycle international long, pour la motivation et le soutien qu'ils m'ont apportés tout au long de cette formation à l'ENA. À M. Paul TOUNGUI, Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie, des Finances, du Budget et de la Privatisation du Gabon et son conseiller financier M. Régis IMMONGAULT, pour les encouragements dans le choix de ce thème. À mes collègues de travail du Comité Inter-institutionnel des Statistiques (cabinet du Ministre de finances) pour la précieuse documentation sans laquelle ce travail n'aurait pas été possible.

Enfin, je ne saurais oublier tous ceux qui de près ou de loin, ont contribué à la réalisation de ce mémoire.

* * *

Sommaire

Remerciements
Liste d'abréviations

INTRODUCTION GENERALE	1
CHAPITRE I- Analyse de la viabilité des finances publiques	6
1-1 Le caractère insoutenable des finances publiques de 1995 à 2002	6
1-2 Un contexte favorable à la viabilisation des finances publiques depuis 2003	14
CHAPITRE II- Les limites des traitements classiques de la viabilité de la dette	17
2-1 Les limites des traitements classiques	17
2-2 L'exclusion du Gabon des initiatives d'allègement de la dette extérieure	22
CHAPITRE III- Faire le choix à court terme du désendettement de l'Etat pour placer les finances publiques sur une trajectoire soutenable	28
3-1 La démarche actuelle des autorités dans l'utilisation des surplus pétroliers	29
3-2 Propositions d'utilisation des revenus pétroliers	31
CHAPITRE IV- Des réformes structurelles pour maintenir les ratios d'endettement et le déficit structurel à un niveau soutenable en permanence	39
4-1 Renforcer l'assainissement des finances publiques	39
4-2 Renforcer les capacités de gestion de la dette publique	44
4-3 Promouvoir une croissance forte et accélérer le processus de diversification de l'économie pour augmenter le potentiel de croissance	48
CONCLUSION	49

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

Liste des tableaux

Tableau 1 : Evolution du solde budgétaire de base entre 1995- 2002	7
Tableau 2 : Evolution du déficit structurel entre 1995 et 2002	8
Tableau 3 : Les indicateurs de solvabilité	11
Tableau 4 : Les indicateurs de liquidité	12
Tableau 5 : Prévisions et exécution des recettes 2003-05	15
Tableau 6 : Configuration de la dette rééchelonnable au club de Paris	20
Tableau 7 : Evolution de la dette extérieure 2000-2006	32

Graphique

Graphique 1 : Evolution des dépenses publiques par rapport au PIB	9
--	---

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AID	Association internationale de développement
APD	Aide publique au développement
BEAC	Banque des Etats de l’Afrique centrale
BVMAC	Bourse de valeurs mobilières d’Afrique centrale
CEMAC	Communauté économique et monétaire d’Afrique centrale
CDMT	Cadre des dépenses à moyen terme
CVD	Cadre de viabilité de la dette
DGCP	Direction générale de la comptabilité publique
DGST	Direction générale des services du Trésor
DSCRP	Document stratégique de croissance et de réduction de la pauvreté
DTS	Droits et tirages spéciaux
FCFA	Franc de la coopération financière africaine
FGF	Fonds de générations futures
FMI	Fonds monétaire international
IADM	Initiative d’allègement de la dette multilatérale
IDE	Investissement direct étranger
IFI	Institutions financières internationales
ITIE	Initiative pour la transparence des industries extractives
OCDE	Organisation des nations unies pour le commerce et le développement
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
PAS	Programme d’ajustement structurel
PIB	Produit intérieur brut
PPTE	Pays pauvres très endettés
PRITS	Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure
TOFE	Tableau des opérations financières de l’Etat

INTRODUCTION GENERALE

La situation des finances publiques des pays producteurs de pétrole est fortement liée au rythme des chocs et contre chocs pétroliers.

En 1979, le monde venait d'encaisser le deuxième choc pétrolier après celui de 1973. Et cette grande redistribution des revenus et de la richesse avait profondément bouleversé et déstabilisé l'économie mondiale. Tous les pays à l'époque en avaient fait les frais. Les pays industrialisés, victimes de leur dépendance énergétique, avaient durablement ressenti le prélèvement pétrolier.

Les pays exportateurs de pétrole qui ont bénéficié pendant un temps d'un afflux de pétrodollars sous forme de recettes nettes et sous forme de prêts massifs ont finalement été pris au piège de la dette publique avec la baisse des cours et la montée des taux d'intérêts et d'inflation.

Les pays africains producteurs de pétrole se sont eux aussi laissés surprendre par cette richesse vertigineuse et instable. Ce fut alors le début d'un long "purgatoire" marqué par des années de déficits cumulatifs ayant conduit à un endettement excessif et remis en cause la soutenabilité à long terme des finances publiques.

Les différentes stratégies de retour à l'équilibre des finances publiques mises en œuvre par les Institutions financières internationales (IFI) depuis 1982 ont mené vers une impasse. Les plans Baker (1985), Brady (1989), les accords de Toronto (1988), les plans de Dakar (1988), de Trinidad (1990) et le Fonds de Libreville (1992) n'ont eu que des résultats insignifiants. Par conséquent, l'accumulation des déficits publics, la dette et ses charges d'intérêts ont continué de croître au point de désorganiser tout le système économique des pays endettés.

Le Gabon qui est un pays d'Afrique centrale exportateur de pétrole de 1,5 millions d'habitants n'a pas échappé à cette réalité. Avec une production de 266 000 barils/jour en 2005, le Gabon est le 3^e producteur d'Afrique subsaharienne. Le pétrole domine l'ensemble de l'économie. Il représente 80% des recettes d'exportations; 50% du PIB et 60% des recettes de l'État en 2005.

Désireux de voir les revenus pétroliers favoriser un développement rapide du pays, l'Etat s'est lancé dans le financement des projets ambitieux dont le coût élevé et la faible rentabilité se sont traduits par une accumulation des déficits publics, la montée de l'inflation et la croissance rapide et régulière de la dette.

Depuis les années 90, **la dette publique et les charges qu'elle induit se trouvent même être le principal point noir de l'économie gabonaise**. En effet, la situation des finances publiques déjà fragilisée par le contre choc pétrolier des années 80, s'est particulièrement dégradée au milieu des années 90. D'une part, du fait de la dévaluation du franc CFA par rapport au franc français en 1994 et d'autre part, par le fait que le Gabon n'a pu bénéficier comme certains pays

producteurs de pétrole à faible revenu, des mécanismes d'allègement de sa dette extérieure à cause de son statut de pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (PRITS)¹.

Ainsi, l'encours total de la dette publique est passé de FCFA 937,11 milliards en 1990 à FCFA 2 382,29 milliards en 1998, soit une hausse de 154% en 8 ans pour un accroissement annuel moyen de 20%. Il représente en moyenne 72% du PIB entre 1990 et 2001 et 141% des recettes d'exportations.

Dans le même temps, les recettes budgétaires ont diminué tendanciellement du fait de la baisse de la production pétrolière depuis 1997 et la faiblesse du dollar US, devenant ainsi insuffisantes pour faire face à un service de la dette qui a été multiplié par 3 pour un accroissement annuel moyen d'environ 30% entre 1990 et 1998. Entre 2002 et 2006, le service de la dette représente en moyenne 38% des ressources budgétaires propres après avoir atteint 44% en 2002 et un pic estimé à 45% en 2008, alors que le maximum supportable d'après le FMI est de 25%.

Les stratégies utilisées pour refluer le poids de la dette publique dans le PIB n'ont pas abouti aux résultats escomptés, en dépit des nombreux recours au Club de Paris (8 fois) et au Club de Londres (2 fois) pour rééchelonner la dette bilatérale et privée. Au-delà du coût du rééchelonnement², ce traitement n'est plus une solution viable pour le Gabon du fait du rétrécissement de l'assiette rééchelonnement (dette pré- date butoir)³ qui ne représente plus que 6% de l'encours total de la dette en 2001.

Conséquence : l'Etat se trouve depuis les années 1990 dans une impasse. D'un côté, il éprouve des difficultés de règlement de sa dette publique et de l'autre, il a du mal à financer son développement à cause de l'effet d'éviction exercé par celle-ci sur les dépenses des secteurs structurants et des services sociaux.

▪ *CONTEXTE ACTUEL DE L'ETUDE*

Contrairement à la période 1990- 2002, le contexte économique actuel est marqué par des cours élevés du pétrole sur les marchés internationaux depuis 2003. Si on ne peut pas parler d'un « troisième boum pétrolier », le prix du baril devrait se situer durablement à un niveau très élevé, autour de 60 à 66 USD selon les estimations du FMI.⁴

Ce retournement de conjoncture favorable aux pays producteurs de pétrole a permis d'enregistrer des plus-values exceptionnelles des recettes d'exportations. Ces recettes sont certes moindres par rapport à celles engrangées lors des chocs pétroliers de 1973 et 1979 –celles-ci représentaient l'équivalent de 48% du PIB des pays exportateurs et 1,5% du PIB mondial, abstraction faite de

¹ Les pays dont le PNB/ habitant est compris entre 3036 et 9385 USD en 1995 ou dont le RNB est supérieur à 2975 USD en 2001 selon le classement de la Banque mondiale.

² A cause de l'effet boule de neige issu de la capitalisation des intérêts.

³ Dette ayant été contractée avant décembre 1987, date du premier passage du Gabon au Club de Paris. L'essentiel de la dette Gabon est post date butoir.

⁴ World Economic Outlook, Avril 2006.

l'inflation- néanmoins elles représentent en 2006, 1% du PIB mondial c'est-à-dire l'équivalent en 2005 de 40% de leur PIB de 2002.

Le Gabon qui est un moindre pays producteur a, grâce aux efforts de stabilisation de sa production, pu tirer des bénéfices non négligeables permettant –d'après les perspectives économiques régionales du FMI 2006- un accroissement de ses excédents budgétaire et courant respectivement de 3,8 et 3,9 points par rapport au PIB entre 2005 et 2006.

L'embellie actuelle qui intervient 25 ans après une longue crise pose comme par le passé pour les autorités chargées de la politique économique, la question de l'affectation judicieuse des revenus supplémentaires.

▪ *PROBLEMATIQUE*

Le dilemme de la gestion des revenus d'origine pétrolière n'est pas nouveau au Gabon. Il se pose aujourd'hui avec plus acuité car **le Gabon se trouve à un stade critique de son évolution** : celui du déclin annoncé de la production pétrolière, dont l'horizon d'épuisement des réserves est estimé par la Banque mondiale à 30 ans. **Le Gabon pourrait même devenir le premier pays d'Afrique à devoir affronter la dure réalité des lendemains sans pétrole.**

Dès lors, il se pose aux autorités gabonaises un conflit d'arbitrage quasi insoluble entre l'investissement et l'épargne, d'une part, et l'utilisation de ces revenus additionnels au désendettement de l'Etat, d'autre part :

- 1- Est-il préférable d'utiliser ces ressources pour répondre aux nombreux défis auxquels le pays reste confronté, notamment la réalisation à l'horizon 2015 des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) ?
- 2- Faut-il en épargner une partie pour les générations futures et se prémunir contre un éventuel retournement de conjoncture ; sachant que cette stratégie oblige l'Etat à choisir entre une épargne intérieure (souvent placée dans un compte de Fonds pour les générations futures à la Banque centrale) et faiblement rémunérée ou des placements dans des instruments financiers internationaux à forte rentabilité au prix d'un risque accru ?
- 3- Est-il pertinent d'utiliser les revenus pétroliers exceptionnels pour se désendetter en procédant au règlement anticipé notamment auprès du Club de Paris comme l'ont fait de nombreux pays producteurs de pétrole, pour retrouver des marges de manœuvre budgétaires nécessaires au développement ?

▪ *INTERET DU SUJET ET RESULTATS ATTENDUS*

Bien qu'il existe de nombreux travaux ainsi qu'une littérature abondante sur la soutenabilité des finances publiques en Afrique et au Gabon, cette étude présente un double intérêt. Sur le plan de la politique économique, elle traite la question de l'endettement des pays africains du point de vue des débiteurs. En effet, les précédents travaux ont souvent envisagé le règlement de cette

question du point de vue des créanciers ou des donateurs en proposant depuis les années 80 des mécanismes de réaménagements, rééchelonnements, allègements et annulations, assortis des programmes d'ajustement structurel (PAS) drastiques sans trouver une issue définitive.

L'objet de ce travail est donc de présenter une solution durable à l'endettement du point de vue des pays africains producteurs de pétrole qui ont une occasion presque inespérée, grâce aux surplus pétroliers exceptionnels, de résorber par eux-mêmes la question de l'endettement sans recourir à la charité de la communauté internationale.

En ce qui concerne le cas précis du Gabon, l'intérêt de ce travail est de montrer que la tentation forte et légitime des autorités d'affecter les revenus pétroliers à plusieurs objectifs à la fois compte tenu de l'ampleur des maux, mais sans priorisation préalable, peut être contre-productif à long terme et ne constitue pas une réponse appropriée à la question de la viabilité des finances publiques.

C'est pourquoi, ce travail a pour vocation de répondre aux questions ci-dessus évoquées auxquelles sont confrontées actuellement les autorités gabonaises et plus précisément de répondre aux questions d'arbitrage des politiques en donnant la priorité à celles qui sont susceptibles de placer les finances publiques sur une trajectoire soutenable en permanence.

Mais au delà des préoccupations urgentes du gouvernement sur la gestion des revenus pétroliers, ce travail voudrait également orienter son action vers des politiques économiques de long terme visant à assainir durablement les finances publiques et accroître le potentiel de croissance de l'économie.

Ainsi, les recommandations et les propositions formulées dans ce travail seront considérées comme une contribution au renforcement de la soutenabilité des finances publiques à moyen terme et transmises dans un rapport aux autorités chargées de la politique économique au Gabon.

▪ *METHODOLOGIE*

La démarche méthodologique de cette étude repose au plan théorique sur une riche littérature relative à la soutenabilité des finances publiques, basée sur la contrainte budgétaire intertemporelle de l'Etat ainsi que sur de nombreux travaux empiriques réalisés dans le cas du Gabon pour tester le principe ricardien d'équivalence repris par R. BARRO (1974)⁵.

Nous avons également eu des entretiens avec des spécialistes des finances publiques au Ministère de l'Economie et des Finances du Gabon, au Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie en France et au Bureau de l'Administrateur du Gabon au Fonds Monétaire International (FMI) à Washington.

⁵ Ce théorème postule que la dette publique n'a pas d'effet sur l'économie réelle, car les ménages ne considèrent pas les titres de la dette comme un élément de leur patrimoine. Conscients des obligations fiscales futures liées aux emprunts de l'Etat et soucieux de leurs héritiers, ils réduisent leur consommation au profit de l'épargne.

Une validation des analyses notamment celle concernant la viabilité de la dette a été réalisée auprès de la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) du Gabon.

▪ *HYPOTHESES DE TRAVAIL ET PLAN*

Ce travail est conduit sous deux principales hypothèses. D'une part, nous faisons l'hypothèse d'un prix du baril de pétrole qui se maintiendrait à son niveau actuel au cours des prochaines années pour permettre à l'Etat de percevoir des revenus élevés et mettre en place des mesures volontaristes préconisées par cette étude. Un retournement de conjoncture remettrait en cause les lesdites recommandations. D'autre part, cette étude se basera sur une hypothèse de cadre institutionnel constant ou qui n'évoluera pas de façon significative à moyen terme.

Le renforcement des capacités de gestion de la dette publique suggérée dans ce travail requiert quelques réformes institutionnelles. En effet, la dette au Gabon est gérée de façon traditionnelle ou comptable par deux directions générales distinctes : la DGCP qui assure le mandatement de la dette et la Direction du Trésor qui procède au paiement.

Le passage à une gestion plus active de la dette nécessiterait la fusion de ces deux entités. Mais ce projet qui date de 2001 se heurte aux résistances des intérêts établis, au point qu'il est difficile d'envisager son aboutissement dans un avenir prévisible.

Ce travail est divisé en 4 chapitres : dans le chapitre I, nous analysons la viabilité des finances publiques sur deux périodes : de 1995 à 2002 et de 2003 à 2006 correspondant à des évolutions différentes du prix de pétrole sur le marché international.

Dans le chapitre II, nous rappelons les traitements utilisés pour ramener les finances publiques à l'équilibre et leurs limites. Le chapitre III prend clairement position en faveur d'une utilisation prioritaire à court terme des revenus pétroliers au désendettement de l'Etat - notamment le paiement anticipé de la dette envers les créanciers extérieurs membres du Club de Paris⁶ afin de procurer des avantages importants au Gabon en diminuant ses charges d'intérêts annuelles, en atténuant sa vulnérabilité aux chocs futurs et en accroissant l'espace budgétaire au profit des investissements et de l'épargne à moyen terme. Le chapitre IV enfin, suggère la mise en œuvre des mesures de long terme – les réformes structurelles- visant à maintenir les ratios de la dette publique et le déficit structurel à un niveau soutenable en permanence.

La conclusion résumera les résultats importants de cette étude, expliquera les implications pour la politique économique et présentera des pistes possibles de recherche futures qui n'ont pas pu être abordées dans le cadre limité de ce travail.

* * *

⁶ En 2006, la dette extérieure représente 94% de la dette publique, la dette bilatérale 89% de la dette extérieure dont 97% auprès du Club de Paris (la France détenant 42% du portefeuille des créances).

CHAPITRE I- Analyse de la viabilité des finances publiques au cours des dernières années

1-1 Le caractère insoutenable des finances publiques de 1995 à 2002

Dans la littérature, l'endettement est lié à un **déséquilibre**. Suivant les cas, il s'agit a) du déséquilibre épargne- investissement b) du déficit budgétaire et c) du déficit de la balance courante. Si l'on prend en compte certaines rigidités ou rationnements, il est alors nécessaire de considérer l'importance relative des différents déficits : c'est l'approche du "double déficit" à la CHENERY [1966] qui peut être transposée en approche du "triple déficit" (BACHA, [1990], TAYLOR [1994]), en ajoutant le déficit budgétaire.

Dans les pays de la zone franc comme le Gabon, le problème de l'équilibre de la balance des paiements est tout à fait secondaire en raison de la garantie monétaire du trésor français qui assure une disponibilité presque illimitée des devises. La question du déficit budgétaire et de son financement par l'emprunt reste en effet l'élément essentiel d'appréciation de la soutenabilité des finances publiques.

L'analyse sommaire de la viabilité des finances publiques au Gabon sur la période 1995-2002 correspondant à un effondrement des prix du brut (8 à 10 USD le baril) va se faire, d'une part, au travers des critères élaborés par le FMI et la Banque mondiale dans le cadre de l'initiative PPTE qui conditionnent l'accès ou non d'un pays comme le Gabon aux mécanismes d'allègement de sa dette extérieure. D'autre part, elle devra être appréciée également à l'aune des critères de surveillance multilatérale de la CEMAC qui obligent le Gabon au respect des critères de convergence.

1-1-1 Une politique budgétaire sur une trajectoire insoutenable à moyen terme

Au Gabon, comme dans la plupart des pays africains, l'exécution du budget est soumise à de lourdes procédures. Par ailleurs, l'inefficacité du contrôle de la conformité aux lois fiscales et l'absence d'un système d'information financière performant, empêchent la production de rapports réguliers et exacts permettant d'établir avec certitude et dans les délais, le niveau annuel du déficit public. Celui-ci étant limité, pour les mêmes raisons aux comptes de l'administration centrale (seuls les transferts aux collectivités locales et organismes de sécurité sociale sont pris en compte).

Ainsi, le caractère insoutenable du déficit public ou de l'administration centrale est apprécié par rapport à l'évolution du solde budgétaire de base. Ce solde est obtenu à partir du Tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) élaboré mensuellement.

Tableau 1 : Evolution du solde budgétaire de base et part des dépenses publiques dans le PIB nominal de 1995 à 2002.

Années	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Solde budgétaire de base ≥ 0	184,7	204,7	49,7	-369,2	34,4	427,8	149,6	264,0
Dépense totale/PIB	45,1	46,8	53,4	66,4	42,8	41,2	51,4	46,7

Source : FMI, consultation au titre de l'article IV, juillet 2006

ENCADRÉ 1

Interprétation du critère du solde budgétaire de base

Le solde budgétaire du gouvernement (SB) est égal à la différence entre ses revenus totaux (RT) et ses dépenses totales (DT).

$$SB = RT - DT$$

Mais comme à court terme, le gouvernement a peu de contrôle sur les paiements d'intérêt sur sa dette, on distingue donc deux types de dépenses : les dépenses primaires (DP) et le service de la dette (SD).

$$SB = (RT - DP) - SD$$

Le premier terme (RT - DP) est le solde primaire (SP). On peut donc écrire :

$$SB = SP - SD$$

Le solde budgétaire du gouvernement est en équilibre (SB=0) si SP = SD

Le solde budgétaire est positif (il y a alors surplus budgétaire) : SB > 0

- *si le solde primaire est positif et supérieur au service de la dette (SP > SD).*

Le solde budgétaire est négatif (il y a alors déficit budgétaire) : SB < 0

- *si le solde primaire est négatif.*

Le tableau 1 montre que le solde budgétaire de base est positif sur la période considérée. Ce qui permet de dire que le solde primaire permet de faire face à tout au moment à la charge des intérêts de la dette.

Néanmoins, ce critère d'équilibre annuel de court terme ne permet pas de savoir si la politique budgétaire est sur une trajectoire soutenable en permanence car il ne prend pas en compte les vulnérabilités et chocs susceptibles de remettre en cause cet équilibre.

En effet, la primauté des résultats comptables de court terme sur les objectifs économiques à moyen terme fait souvent perdre de vue que la réalisation d'un excédent budgétaire peut très bien s'accommoder d'un déficit structurel, c'est-à-dire le déficit budgétaire corrigé d'éléments ponctuels et temporaires ou des variations cycliques.

Dans le cas du Gabon, une bonne approximation du déficit structurel est donnée par le solde primaire hors pétrole dont l'évolution rapportée au PIB hors pétrole donne une meilleure idée du caractère soutenable ou non des comptes de l'Etat à moyen terme.

D'après les travaux de Daniel LEIGH et Jan- Peters OLTERS⁷, le déficit structurel du Gabon qui est égal au déficit primaire hors pétrole rapporté au PIB hors pétrole, est soutenable en permanence s'il est inférieur ou égal à 5%.

Tableau 2 : Evolution du déficit structurel entre 1995 et 2002

Années	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Solde primaire HP/PIBH P	-7,4	-15,3	-21,9	-34,5	-7,6	-9,5	-16,4	-16,4

Source : FMI, consultation au titre de l'article IV, juillet 2006

L'analyse économique définit le déficit structurel comme le niveau du solde auquel reviendraient spontanément les administrations publiques avec la normalisation de la conjoncture. Autrement dit, le déficit structurel corrige les effets de la conjoncture sur le solde effectif.

Pour réduire durablement le besoin de financement des administrations publiques, il convient d'améliorer durablement le solde structurel. Cela suppose, soit d'augmenter de manière permanente la composante structurelle des recettes (en veillant à la pression fiscale), soit de maintenir une progression des dépenses inférieure à la croissance tendancielle de la richesse nationale.

Le tableau 2 illustre l'évolution du déficit primaire hors pétrole qui, dans le cas du Gabon exclut les revenus d'origine pétrolière trop tributaires de la conjoncture internationale et du rythme des découvertes de champs. Il s'établit durablement au delà de sa trajectoire d'équilibre de 5% et connaît parfois une tendance explosive.

ENCADRE 2

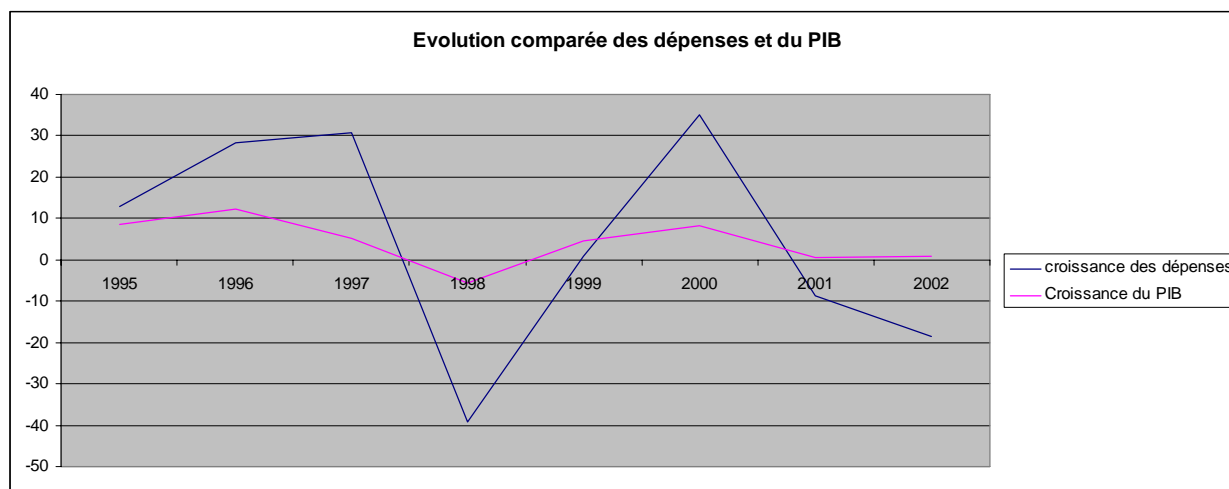
Solde conjoncturel et solde structurel

Les finances publiques, surtout pour ce qui concerne les recettes, réagissent à l'évolution économique (conjoncture) : une récession se traduit par une baisse des rentrées et par des déficits, alors qu'une période de haute conjoncture amène une augmentation des rentrées et des excédents. Le solde conjoncturel correspond à la part de déficit ou d'excédent imputable à une sous-exploitation ou à une surexploitation des capacités de l'économie (déficit conjoncturel). Le solde structurel, qu'il s'agisse d'un excédent ou d'un déficit, mesure le déséquilibre budgétaire en cas d'exploitation normale des capacités de l'économie. Un déficit structurel ne se résorbe pas de lui-même. Il indique l'ampleur de l'assainissement nécessaire qui doit être obtenu par une réduction des dépenses ou des hausses d'impôts.

⁷ Economistes au Département Afrique du FMI, "Gabon preparing fiscal policies for the post-oil era", IMF Survey, juin 2006.

Par ailleurs, la trajectoire soutenable de la politique budgétaire recommande que la progression des dépenses publiques soit inférieure en volume à la croissance du PIB réel, à niveau des recettes donné.

Graphique 1 : Evolution comparée de la croissance des dépenses publiques et du PIB



Ce graphique figure que la dépense publique croît durablement plus vite que la richesse nationale. En moyenne, les dépenses ont progressé d'environ 0,8 points de plus que le PIB sur la période d'étude.

Cette progression plus rapide des dépenses par rapport au PIB accentue leur rigidité à la baisse alors qu'elles se sont accrues fortement en valeur depuis 1995. Cela se justifie pour le Gabon par l'expression d'une volonté politique forte sur un nombre sans cesse important des priorités gouvernementales. Ce qui conduit à une **sanctuarisation d'une part importante des dépenses publiques**. La définition des priorités gouvernementales s'accompagne en effet dans la plupart des cas d'une programmation financière pluriannuelle, source de dépenses nouvelles qui, par **effets de cliquet** rend incompressible une part de plus en plus importante des dépenses totales et réduit sensiblement les dépenses discrétionnaires sur lesquelles le Gouvernement peut agir.

1-1-2 Une dynamique d'endettement insoutenable

La dette publique n'est pas un but en soi, et l'importance de son encours n'est pas un mal en soi non plus. Si son stock importe peu, son évolution et l'équilibre de sa progression sont par contre essentiels pour identifier les problèmes auxquels peut faire face un pays endetté. La maîtrise de cette évolution est difficile car il court entre deux précipices.

Le premier risque est celui de la "*cavalerie*" : celui d'augmenter la dette hors de proportion avec les ressources propres de l'emprunteur. Le second risque est celui de "*l'asphyxie*", lorsque la dette augmente lentement, les nouveaux prêts ne font guère que rembourser les anciens. Ce qui reste au pays en termes réels devient minime.

L'analyse de la viabilité de la dette pour éviter à un pays les risques de cavalerie et/ou d'asphyxie, repose sur 2 grands courants de pensée. Le premier courant (HAMILTON et FLAVIN, 1986 ; WILCOX, 1989 ; TREHAN et WALSH, 1991...) s'intéresse aux conditions théoriques et empiriques de l'hypothèse de soutenabilité. Les conditions théoriques s'expriment en termes d'égalité entre l'encours de la dette et la valeur actualisée des surplus primaires futurs anticipés, d'une part. D'autre part, l'écart entre le taux d'intérêt réel de la dette et le taux de croissance du PIB dont dépend l'évolution de la dette en termes réels.

Le second groupe d'analyse a pour origine les travaux de la Banque mondiale. Il tente de définir à moyen terme, les modalités du retour à l'équilibre des finances publiques (ALESINA et PEROTTI, 1995 ; SELOWSKI et VAN DER TAK, 1986). Il établit un certain nombre d'indicateurs d'endettement qui portent à la fois sur les stocks et sur les flux et conditionnent le retour à l'équilibre des finances publiques.

Les indicateurs qui portent sur les stocks renseignent sur le volume des capitaux étrangers générateurs de dette⁸ dont le pays a bénéficié dans le passé et qui restent dus. Ils mesurent à cet effet le montant de la dette qui devra un jour être remboursé. Ces indicateurs en termes de stocks sont donc sensés fournir une information sur la solvabilité du pays.

Les indicateurs qui portent sur les flux permettent de déceler d'éventuels problèmes de liquidité liés au paiement du service de la dette.

▪ *INDICATEURS DE SOLVABILITE*

Les indicateurs de solvabilité mesurent la capacité d'un pays à générer dans le futur des excédents courants "suffisants et stables" pour rembourser intégralement sa dette.

Parmi les plus fréquemment utilisés par le FMI et la Banque mondiale dans le cadre de l'initiative PPTE, on distingue :

* **le rapport entre l'encours de la dette et les exportations des biens et services**, qui permet d'apprécier le poids de l'endettement extérieur ;

* **le rapport entre l'encours de la dette et le PIB ou ratio de la dette**, également utilisé dans le cadre de la surveillance multilatérale en zone CEMAC, et qui permet d'évaluer l'importance des entrées de capitaux générateurs d'endettement au cours des périodes précédentes au regard d'une variable d'échelle reflétant la taille de l'économie.

⁸ Les flux des capitaux non générateurs de dette correspondent aux Investissements directs étrangers (IDE)

Tableau 3 : Les indicateurs de solvabilité de la dette extérieure

Années	Encours dette/PIB	Encours/Recettes d'exportation
Référence		
PPTE	200%	275%
CEMAC	70%	
1995	47,7	154,2
1996	52,4	124,4
1997	59,9	166,5
1998	56,2	195,5
1999	61,5	150,3
2000	73,1	97,8
2001	71,8	119,4
2002	62,3	98,6

Source : Banque mondiale

Au-delà de la polémique soulevée par le caractère arbitraire des critères d'éligibilité à l'initiative PPTE, force est de constater que le Gabon ne connaît pas des problèmes profonds de solvabilité au regard des références édictées par les IFI et même par les organismes communautaires de surveillance multilatérale. Le ratio dette/PIB qui s'établit à 60,5% en moyenne sur la période se trouve en deçà des critères d'éligibilité de l'initiative PPTE (200%) et des critères de la CEMAC (70%).

Néanmoins, comme dans toute analyse des ratios, les ratios de solvabilité (indicateurs économiques) dans le cas du Gabon, pris isolément manquent de pertinence compte tenu du biais introduit dans leur interprétation, d'une part par la structure des exportations et d'autre part, par la nature du PIB.

En effet, une notion fondamentale se dégage de la définition de la solvabilité : celle de la *stabilité* des ressources permettant de faire face aux engagements financiers à tout moment.

Dans le cas du Gabon, le ratio "Encours dette/Recettes d'exportation" ne prend pas en compte le déséquilibre structurel des échanges extérieurs. Les exportations du Gabon étant essentiellement constituées d'un petit nombre des produits primaires au caractère erratique car largement tributaires de l'évolution des variables exogènes.

Le PIB pour sa part est le produit de la rente – essentiellement pétrolière- que du résultat de l'évolution spasmodique des investissements privés.

C'est pourquoi, il importe de compléter l'analyse des ratios de solvabilité par celle des indicateurs de liquidité.

▪ *INDICATEURS DE LIQUIDITE*

Les indicateurs de liquidité permettent d'évaluer la capacité d'une économie à générer des ressources suffisantes pour faire face au service de la dette extérieure. A ce titre, il joue un rôle important dans la détermination de la viabilité de la dette extérieure du pays.

Les plus utilisés dans le cadre de l'initiative PPTE sont :

* **le rapport entre le service de la dette dû et les exportations des biens et services ou ratio du service de la dette.** Il permet d'évaluer la part des recettes en devises étrangères à consacrer au paiement du service de la dette ;

* **le rapport entre le service de la dette dû et les recettes budgétaires** qui permet de mesurer la tension qu'exerce le paiement du service de la dette sur la trésorerie de l'Etat.

L'analyse de ce dernier indicateur, suggère que pour évaluer le poids de la dette publique, il faut moins se braquer sur son montant absolu que sur le montant des charges annuelles qu'elle entraîne : **la fraction du budget de l'État représentée par le service de la dette donne à cet égard une indication plus juste des distorsions qu'elle crée dans le système économique.**

En outre, dans le cas du Gabon, cet indicateur permet de fonder une analyse sérieuse de la viabilité de la dette dans la mesure où ce ratio budgétaire constitue le seul lien réel entre le secteur pétrolier et le secteur hors pétrole.

Tableau 4 : Les indicateurs de liquidité de la dette extérieure

Années	Service dette/Recettes budgétaires	Service dette/Recettes d'exportation
Référence		
PPTE	20- 25%	25%
1995	37,5	21,2
1996	36,5	19,4
1997	28,4	22,6
1998	32,5	29,8
1999	37,7	54,2
2000	40,4	51,0
2001	34,2	32,4
2002	43,9	36,2

Source : Banque mondiale

Le tableau 4 montre que les ratios de liquidité ne confirment pas l'analyse sur la solvabilité. Ils se situent durablement tous les deux au-dessus de seuils de soutenabilité de l'initiative PPTE. Les problèmes de liquidité qui sont en général passagers ou conjoncturels, sont d'origine structurelle dans le cas du Gabon. Le ratio du service de la dette est supérieur en moyenne à 25% et le ratio budgétaire avec une moyenne de 36% sur la période alors que le maximum supportable est de 25% prouvent qu'en dépit d'une relative solvabilité à moyen terme, **le Gabon reste confronté à une crise de liquidité aigue d'origine structurelle.**

La difficulté pour l'Etat à assurer le service de sa dette provient des conditions de remboursement extrêmement défavorables : une maturité des emprunts courte, des taux d'intérêts élevés et des risques de change importants.

▪ *DES EMPRUNTS A MATURITE RELATIVEMENT COURTE*

L'essentiel de la dette du Gabon est bilatérale, constituée en majorité des crédits acheteurs⁹ qui courent rarement au-delà de 15 ans en moyenne –contre par exemple 40 ans pour les prêts IDA¹⁰ de la Banque mondiale.

A cause de son statut de pays à revenu intermédiaire, le Gabon n'est pas non plus éligible aux prêts concessionnels des organismes multilatéraux.

▪ *DES TAUX D'INTERET SUR EMPRUNT ELEVES*

Les difficultés liées au remboursement du service de la dette sont aussi largement tributaires du caractère prohibitif des taux d'intérêts sur emprunt et de leur variabilité dans le temps.

Les emprunts du Gabon constitués des crédits acheteurs ont été contractés plus souvent à des conditions supérieures à celles du marché. Par conséquent, l'Etat remboursait entre 1995 et 2002 à des taux nominaux allant jusqu'à 12% sur certains prêts, alors que le loyer de l'argent dans les pays de l'OCDE se situait sur la même période entre 1,44% et 5,08% pour les prêts à 10 ans.

Pour ce qui concerne la France, les prêts fournis par la COFACE/Banque de France aux crédits à l'exportation étaient sur cette période assortis des taux d'intérêt (TICR)¹¹ de l'ordre de 5,2% pour des prêts à 8,5 ans.

Entre 1990 et 1998, **les charges d'intérêt dus au titre de la dette bilatérale étaient en valeurs absolues supérieures au principal**. Ce qui dénote le caractère onéreux de la dette extérieure.

De surcroît, les taux d'intérêts sur emprunts extérieurs ne sont pas uniformes, ils étaient fixes pour 66% et variables pour 34% en 2001. Par conséquent, une variation à la hausse des taux nominaux ou à la baisse des taux d'inflation dans les pays créanciers, a conduit à un accroissement important des charges d'intérêt et partant du service de la dette, même en l'absence de tout endettement nouveau.

▪ *DES RISQUES DE CHANGE SUR EMPRUNTS IMPORTANTS*

La valeur de la devise dans laquelle emprunte un pays a un impact important sur le coût de l'emprunt, car le taux de change de la monnaie du pays créancier participe à la détermination du taux de concessionnalité de cet emprunt. Ainsi, plus l'écart entre le taux d'intérêt sur le prêt et le taux d'escompte se rapportant à la devise du prêt est grand, plus élevé sera le niveau de concessionnalité.¹²

⁹ La caractéristique des crédits acheteurs est qu'il met en œuvre 3 types d'acteurs : l'Etat emprunteur, l'Etat créancier et un organisme de financement (COFACE, HERMES...)

¹⁰ Les prêts du guichet IDA comportent généralement un élément de concessionnalité supérieur à 70%.

¹¹ Taux d'intérêt commercial de référence du 12 novembre 2002

¹² Un prêt est considéré comme concessionnel, s'il génère un élément -don égal ou supérieur à 35%.

Les risques de change étant la plupart de temps supportés par le pays débiteur, toute fluctuation à la hausse des principales devises d'emprunt fait supporter au Gabon des charges financières supplémentaires.

Ainsi, les effets financiers liés aux risques de change, aux taux d'intérêts élevés, aux périodes de maturité relativement courtes, aux conditions d'emprunts non concessionnelles et « l'effet boule de neige » issu des multiples rééchelonnements de la dette ont-ils eu pour conséquence d'accroître le service de la dette, de complexifier la maîtrise de son évolution et justifient les tensions permanentes sur la trésorerie de l'Etat.

Cette situation s'est traduite par une accumulation d'arriérés de paiement de dette dont le niveau a culminé en 2000 à environ FCFA 818 milliards (soit 22% du PIB).

Au total, l'absorption par le service de la dette d'une part importante des recettes de l'Etat exerce un effet d'éviction sur les dépenses sociales et des secteurs structurants et éloigne toute perspective de placer la politique budgétaire sur une trajectoire soutenable.

1-2 Un contexte favorable à la viabilisation des finances publiques depuis 2003

Depuis 2003 et pour la troisième année consécutive, l'embellie des économies africaines s'est prolongée. Non seulement le continent a affiché une croissance encourageante de 5% en 2005, fait également encourageant, plusieurs pays ont enregistré une nette progression de l'investissement, de loin la meilleure performance en sept ans. Cette embellie pourrait se prolonger en 2006 et se réaffirmer en 2007 en dépit d'un léger repli. Les grands bénéficiaires de l'embellie ont été les pays pétroliers. Non seulement, les exportateurs africains de pétrole dans leur ensemble ont bénéficié de prix très élevés, mais certains d'entre eux, nouveaux producteurs arrivés récemment sur le marché (Tchad, Guinée Équatoriale, Mauritanie) ou exportateurs traditionnels mettant en exploitation de nouveaux gisements (comme l'Angola qui a plus que doublé sa production entre 1990 et 2005 à 1.2 millions de barils par jour) sont parvenus à hisser leur production et à saisir ainsi les opportunités présentées par une demande mondiale en hausse. Plus qu'une simple bouffée d'oxygène, à en juger par les soldes budgétaires et commerciaux excédentaires enregistrés depuis lors par ces pays, la conjonction de prix élevés et d'une hausse des volumes exportés constitue une « chance historique », pour mettre les pays concernés sur le sentier d'un retour à l'équilibre permanent des finances publiques et d'amorcer un développement durable.

Par ailleurs, certains pays africains producteurs de pétrole en raison de leur faible revenu ont également bénéficié en 2006 d'un soutien décisif de la communauté internationale à travers l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) et l'initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE).

1-2-1 Une situation des finances publiques soulagées par les plus-values pétrolières

En ce qui concerne le Gabon, l'année 2003 a été favorable puisqu'elle marque pour la première fois depuis 1997, une reprise de la croissance de la production pétrolière (+6.9%, de 12.6 à 13.4 millions de tonnes de brut). La stabilisation de la production qui s'en est suivie, conjuguée à la bonne tenue des cours, a permis à l'Etat d'enregistrer des revenus substantiels sur la période 2003-2005.

Tableau 5 : prévision et exécution des recettes, 2003-2005 (en milliards de Fcfa)

	2003			2004			2005		
	LFI	LFR	Exéc.	LFI	LFR	Exéc.	LFI	LFR	Exéc.
Recettes totales									
<i>Recettes pétrolières</i>	448	616	570	473	640	600	609	778	835
<i>Recettes hors pétrole</i>	336	489	480	540	508	514	540	556	527
Dépenses primaires	457	470	472	464	473	477	493	517	588
<i>Traitements et salaires</i>	215	227	229	219	226	226	224	224	228
<i>Biens et services</i>	126	127	125	122	125	125	130	138	153
<i>Transferts</i>	116	117	118	122	122	126	139	154	207
Intérêts de la dette	145	134	142	150	143	151	137	132	129
Dépenses en capital	165	154	131	168	163	160	168	215	155
<i>Ressources propres</i>	123	124	122	143	143	142	133	195	146
<i>Financement extérieur</i>	43	30	9	25	20	18	35	20	9
Solde primaire hors pétrole	-286	-135	-168	-91	-127	-163	-144	-200	-275

Source : Ministère de l'Economie, des Finances, du Budget et de la Privatisation

La plus-value pétrolière (calculée par rapport à la LFI) est estimée à FCFA 475 milliards, soit près de 25% des recettes pétrolières et 14% des recettes totales encaissées au cours de la période 2003-2005.

Le prix moyen à l'exportation du pétrole brut ayant augmenté de 41 % en 2005, s'établissant à 49 dollars EU le baril, l'excédent global de la balance des paiements a progressé également de 5½ points pour atteindre 16 % du PIB en 2005.

Ainsi, depuis 2003, dans le cadre du Staff Monitored Program (SMP) avec le FMI, le Ministère des Finances a fait un effort considérable de désendettement de l'Etat en baissant le ratio de la dette publique de 8 points de pourcentage du PIB entre 2003 et 2005¹³, ramenant ainsi le niveau de la dette extérieure à 39 % du PIB à la fin de 2005.

Il ressort même de l'analyse de viabilité de la dette que, si les prix du pétrole restent élevés et que la discipline budgétaire est restaurée, la dette publique totale pourrait tomber de 44 % du PIB à fin 2005 à 23 % en 2008 et à 10 % en 2011.

Toutefois, si la dette baisse tendanciellement par rapport au PIB grâce aux surplus pétroliers, il demeure que son service absorbe toujours un montant élevé des ressources budgétaires et exerce d'autant d'énormes tensions sur la trésorerie de l'Etat.

¹³ WEO IMF, avril 2006

Années	2003	2004	2005	2006
Service dette/Recettes	36,3%	35,4%	35,4%	36,8%

Source : FMI, Consultations au titre de l'article IV, 2006

Ainsi, il le Gabon est à un stade critique de son évolution. Le niveau élevé actuel des cours du pétrole lui offre l'occasion d'abaisser nettement la dette et son service pour à la fois réduire sa vulnérabilité historique aux fluctuations des prix du pétrole et retrouver des marges budgétaires nécessaires pour faire face aux défis économiques et sociaux qui accablent le pays depuis une vingtaine d'années.

1-2-2 Une forte mobilisation de la communauté internationale en faveur des pays à faible revenu et des pays riches en ressources naturelles

Le contexte international est également marqué depuis 2004 par une nouvelle mobilisation de la communauté internationale en faveur des pays à faible revenu à travers l'initiative d'allègement de la dette multilatérale et des pays riches en ressources naturelles à travers l'initiative pour la transparence des industries extractives.

Dans le cadre de l'IADM, la communauté des bailleurs de fonds a consenti en 2005 une aide supplémentaire aux pays à faible revenu. L'aide accordée aux pays d'Afrique subsaharienne au titre de l'allègement de la dette est substantielle ; elle totalise environ 48 milliards de dollars EU. Même si le Gabon n'est pas éligible à cette nouvelle initiative en raison de l'importance de son revenu, le cadre de viabilité de la dette (CVD) élaboré par la Banque mondiale et le FMI dans le cadre de cette initiative pour les pays à faible revenu est un outil qui permet également de déceler des risques de surendettement pour les pays à revenu intermédiaire.

Par ailleurs, la communauté internationale s'est également mobilisée depuis 2004 en faveur d'une plus grande transparence dans la gestion des revenus tirés des industries minières et pétrolières, dont l'ITIE reste l'initiative qui conditionne désormais l'engagement des bailleurs de fonds. Le Gabon a adhéré à cette initiative en 2004. Ce qui devrait favoriser un suivi rigoureux et une bonne comptabilisation des revenus d'origine pétrolière afin de rompre avec les errements du passé marqués par une gestion laxiste des revenus issus de précédents booms. Toutes choses qui devraient contraindre les autorités à plus de responsabilité.

* * *

CHAPITRE II- Les limites des modes de traitements classiques de la viabilité de la dette

Les solutions classiques utilisées pour rendre la dette soutenable ont été prises aussi bien au niveau interne qu'externe.

Au plan externe, il s'agit de la mise en place des politiques de stabilisation et de réforme structurelle avec leur corollaire, les opérations de rééchelonnement de dette aux clubs de Paris et de Londres.

Au niveau interne, le Gabon a souvent utilisé l'accumulation des arriérés et parfois la suspension pure et simple des paiements au titre du service de la dette pour faire face à ses difficultés de trésorerie.

2-1 Les limites des traitements classiques

Un pays en proie à des difficultés de remboursement de sa dette extérieure, dispose globalement de 2 options qui s'excluent l'une de l'autre : solliciter un réaménagement de sa dette au Club de Paris ou de Londres ou recourir à l'accumulation des arriérés de paiement qui le met au ban de la communauté des bailleurs de fonds.

Le Gabon a souvent fait recours au réaménagement de sa dette principalement auprès des membres du club de Paris du fait que sa dette a une composante bilatérale plus importante. Cependant, la principale modalité de renégociation au Club de Paris est la conclusion d'un programme de stabilisation macroéconomique avec le FMI.

Toutefois, le Gabon sous l'effet de la grave crise financière de 1998 a utilisé pour la première fois en 1999 la suspension des paiements après avoir sans cesse accumulé des arriérés de dette intérieure et extérieure.

Ces mécanismes ont pour le moins montré leurs limites liées, soit à leurs effets distorsifs sur le tissu économique et social, à leur incidence financière, à leur épuisement progressif ou encore aux rigidités de l'environnement économique.

2-1-1 Les limites des programmes d'ajustement structurel (PAS)

Généralement, les PAS visent à restaurer les équilibres macroéconomiques et financiers et, créer les conditions d'une croissance durable des exportations devant permettre au pays d'engranger les devises nécessaires pour faire face à ses obligations financières futures.

Ainsi, dès le 22 décembre 1986, le Gabon frappé de plein fouet par le contre choc pétrolier a conclu avec le FMI son premier programme soutenu par un crédit stand-by d'un montant de 98,7 millions de DTS.

Depuis lors, l'Etat n'a eu de cesse de solliciter les services du FMI pour appuyer ses efforts de sortie de la crise de paiement et rendre viables les comptes publics à moyen terme.

Le 11 janvier 1994, le Gabon comme les autres pays de la Zone franc a même connu un ajustement monétaire modifiant la parité du FCFA par rapport au Franc français. Le réalignement de 50% de la parité FCFA/FF qui induit une particularité dans les PAS post-dévaluation a eu pour conséquence une véritable explosion de l'encours de la dette (+128% de 1993 à 1994).

Au-delà de cette situation exceptionnelle, les principaux effets des PAS sur le plan économique et social sont connus : réduction drastique des dépenses sociales, accélération des privatisations – prenant parfois la forme des braderies du patrimoine public- déréglementation des relations de travail, accroissement du chômage et de la pauvreté.

Suite à des nombreux travaux réalisés au Gabon, on déduit que la plupart des programmes initiés depuis 1986 n'ont pas atteint les objectifs assignés et ont même conduit à des effets pervers.

Ainsi observe t-on pour le programme 1986-1988 une dégradation des conditions de vie des populations. La réduction des dépenses d'investissement a induit celle des dépenses sociales de 86% entre 1986 et 1988 et entraîné une accentuation du chômage de 14%¹⁴.

Ce programme initialement prévu pour résorber les difficultés de trésorerie liées au règlement du service de la dette extérieure n'a permis au travers du mécanisme de rééchelonnement que d'alourdir l'encours de la dette.

Bien que l'ajustement monétaire de 1994 ait permis l'apport d'argent frais au Gabon à la faveur du retour des bailleurs de fonds et différer le paiement d'une partie importante de la dette extérieure (mesure d'accompagnement de la dévaluation), il reste que ce PAS a engagé l'Etat à respecter des contraintes supplémentaires et alourdi le service de la dette rendant son poids insupportable pour les finances publiques.

Le dernier programme stand-by 2004-2005 marque certes une rupture avec les précédents PAS pour avoir été conduit pour la première fois à son terme et restaurer l'équilibre des finances publiques sur la période, néanmoins cet équilibre temporaire n'a pas résisté à l'euphorie de l'embellie pétrolière qui a conduit à une aggravation du déficit structurel (passant de 7% en 2004 à 12% en 2005). L'approbation récente par le FMI d'un nouveau programme triennal le 07 mai 2007 confirme la difficulté pour ce pays de sortir du cercle vicieux des PAS.

2-1-2 Les insuffisances des opérations de rééchelonnement de la dette

Les opérations de rééchelonnement de la dette se font dans 2 cadres précis : le club de Paris et le club de Londres.

Le club de Paris est un groupe de créanciers appartenant essentiellement aux pays de l'OCDE et fonctionnant sur la base du consensus. La présidence est assurée par un haut cadre du Trésor français. Le groupe se réunit pour examiner les requêtes de rééchelonnement de la dette

¹⁴ E. EYEGHE NZE (2001), Ajustement structurel au Gabon : une vue d'ensemble depuis 1986, RSF IEF.

formulées par les débiteurs. Le club de Paris est ouvert à tous les pays créanciers qui acceptent d'adhérer à ses règles et pratiques non écrites et qui détiennent des créances sur le pays sollicitant le rééchelonnement de la dette. Il ne traite que la dette octroyée par des gouvernements ou des agences gouvernementales des pays créanciers.

Les opérations de rééchelonnement avaient initialement été conçues pour aider les pays débiteurs à faire face à des tensions de trésorerie, jugée à l'origine conjoncturelle. Devant la faiblesse ou l'absence de liquidité de la part des pays débiteurs engagés dans les programmes de réformes économiques, les pays créanciers de l'OCDE du Club de Paris ont accepté de réaménager la dette de ces pays. Les traitements consentis à différentes étapes de l'évolution du processus de traitement de la dette par le club de Paris ont été à bien des égards, plus ou moins concessionnels pour les pays bénéficiaires.

Le club de Londres quant à lui désigne un groupe ad hoc de banques commerciales situées à Londres et qui détient des créances sur les pays en développement. Il n'existe aucun cadre formel de rééchelonnement. La différence avec le club de Paris est que le club de Londres sert de cadre de renégociation de la dette commerciale alors que le club de Paris ne rééchelonne que la dette officielle (de gouvernement à gouvernement).

Le Gabon a recouru pour sa part à plusieurs mécanismes de renégociation à la fois au club de Paris et au club de Londres. Du 21 juin 1987 au 14 mai 2004, il y a eu 10 opérations de ce type respectivement auprès du club de Paris (8 fois) 21/06/87 ; 21/03/88 ; 19/09/89 ; 15/04/94 ; 12/12/95 ; et 15/12/2000 ; 14/05/2004 ; et du club de Londres (2 fois) 08/12/87 et 26/05/94.

La technique de rééchelonnement de la dette consistant à différer le paiement de tout ou partie des échéances courantes au titre du service de la dette présente de nombreuses limites.

Sur le plan économique, cette technique comporte des incidences sur la croissance et sur le développement.

- **Une incidence réelle** : le rééchelonnement de la dette n'est tout au plus qu'un report de la charge de la dette sur les générations futures, mais en l'alourdissant. Cette mesure prive donc ces mêmes générations d'une partie importante du capital futur et donc du revenu qui aurait dû être affecté à des dépenses productives.

- **Une incidence virtuelle** : (debt overhang) : les agents économiques peuvent anticiper un poids accru de la fiscalité dans les années à venir du fait de la prise en compte de l'existence d'un endettement de l'Etat de plus en plus lourd et du fait du report des charges. Ces anticipations vont par conséquent aboutir à une baisse des incitations à investir ou à produire, et par conséquent à une contraction de l'activité économique.

Le rééchelonnement de la dette n'est pas seulement conçu pour alléger la situation financière des débiteurs. Il vise également et surtout à défendre le système financier international, donc à

sauvegarder les intérêts des créanciers, notamment les banques. Car sans ce procédé, celles-ci seraient en faillite et cela pourrait compromettre l'équilibre du système financier international.

Le rééchelonnement est un calmant momentané qui entraîne de graves incidences sur la vie socio-économique, car il n'est accepté par les créanciers que si le pays endetté applique une politique d'austérité souvent très sévère et lourde de conséquences.

Le Gabon pour faire face aux tensions de trésorerie provoquées par le niveau élevé du service de sa dette extérieure a jusqu'alors privilégié les rééchelonnements de la dette vis-à-vis du club de Paris. Mais cette technique expose le pays à 2 types de conséquences. D'une part, les rééchelonnements au club Paris ne font que reporter les échéances tout en augmentant l'encours par la consolidation des intérêts et ne concernent que le service alors que le stock reste inchangé. Par exemple, l'avant dernier club de Paris (CP7 décembre 2000) n'a porté presque essentiellement que sur la résorption des arriérés accumulés en 1994-1998 (FCFA 472 milliards). Seulement une trentaine de milliards a constitué une ressource additionnelle en 2001, tandis que les intérêts de la dette augmentaient de quelques FCFA 120 milliards sous l'effet des intérêts moratoires et ceux découlant de l'accroissement de l'encours consécutif à la consolidation des arriérés.

D'autre part, l'on note cependant qu'en dépit du coût élevé de ces rééchelonnements (par effet boule de neige issu de la capitalisation des intérêts), le Gabon ne pourra plus recourir à un tel traitement dans l'avenir du fait du rétrécissement de l'assiette rééchelonnable. En effet, la dette éligible au rééchelonnement (la dette ayant été contractée avant la date butoir du 21/06/1987) ne représentait plus que FCFA 145,7 milliards à fin décembre 2001, soit 6% de l'encours de la dette en 2002.

Tableau 6 : Configuration de la dette rééchelonnable au club de Paris (en milliards de Fcfa)

	2002		
	PRI	INT	TOT
Non précédemment rééchelonné	1,18	0,24	1,42
Rééchelonné	85,94	89,12	175,06
Dette post date butoir	39,59	8,58	48,17
Total	125,53	97,7	223,23
REECHELONNABLE	78,56	67,19	145,75

2-1-3 Les conséquences de l'accumulation des arriérés de dette

L'accumulation des arriérés est une forme de financement des opérations financières de l'Etat et retracé dans le TOFE au dessus de la ligne en ce qui concerne les intérêts et au dessous lorsqu'il s'agit du capital.

Le mécanisme d'accumulation d'arriérés fonctionne dans le TOFE comme celui d'un financement nouveau ou d'apport d'argent frais dans l'économie car les fonds qui devraient être transférés aux créanciers sont conservés dans les comptes de l'Etat pour combler le gap de financement.

En somme, un pays en proie à des difficultés de trésorerie peut accumuler des arriérés de paiement de sa dette, suspendre le paiement des mandats au trésor ou comme dans le cas du Mexique en 1982 se déclarer insolvable avec les risques que cela comporte.

Pour sa part, le Gabon a souvent eu recours à l'accumulation des arriérés essentiellement sur la dette intérieure jusqu'en 1998. Depuis cette année, sous l'effet de l'effondrement des prix du brut (8 à 10 USD le baril) le pays est de plus en plus incapable de faire face à ses engagements financiers aussi bien intérieurs qu'extérieurs. Et au-delà de nombreux rééchelonnements au club de Paris, l'Etat n'a pas eu d'autres choix que l'accumulation d'arriérés de paiement de la dette.

Mais cette stratégie volontaire ou non a de nombreuses conséquences économiques et financières.

- *CONSEQUENCES DE L'ACCUMULATION DES ARRIERES INTERIEURS*

En effet, l'accumulation des arriérés au titre de la dette intérieure expose le pays à 2 types de conséquences. Tout d'abord elle est nocive pour l'économie dans la mesure où elle contribue à fragiliser la trésorerie des entreprises qui font des avances à l'Etat et met en péril le système bancaire domestique, tout en réduisant le potentiel d'investissement et d'emploi.

Au plan financier, l'accumulation des arriérés intérieurs accentue le besoin de trésorerie de l'Etat dans la mesure où elle contribue à accroître le stock de dette intérieure à travers le paiement d'intérêts moratoires.

En matière de marchés publics par exemple, les arriérés de paiement pénalisent doublement l'Etat. D'une part, ils entament sa crédibilité et conduisent à des surfacturations des services fournis par les opérateurs économiques pour se prémunir contre les retards de paiements. D'autre part, ils astreignent le trésor public conformément au code des marchés publics au paiement des intérêts de retard pour assurer l'équilibre financier des contrats.¹⁵

- *CONSEQUENCES DE L'ACCUMULATION DES ARRIERES EXTERIEURS*

L'accumulation des arriérés extérieurs conduit les bailleurs de fonds internationaux à refuser tout compromis sur la dette et toute nouvelle injection financière tant que des arriérés n'auront pas été renégoiés. Ce qui aboutit à accroître leur méfiance, traduisant une perte de crédibilité du pays à l'extérieur et l'exposant ainsi à d'énormes risques de refinancement.

¹⁵ L'article 108 du décret n°1140/PR/MEFBP du 18 décembre 2002, précise que : « le dépassement du délai de paiement ouvre droit, après mise en demeure au profit du titulaire du marché, au paiement d'intérêts moratoires à compter du jour suivant l'expiration du délai au taux d'escompte de la BEAC majoré d'1 point ».

Par ailleurs, l'Etat court un autre risque c'est celui de l'accumulation des intérêts de retards. En effet, selon les contrats d'endettement types, ceux-ci courent après le premier jour ouvrable qui suit la date d'échéance et ils sont obtenus par le produit entre le montant de l'échéance et le nombre de jours de retard, le tout divisé par 360 jours.

L'accumulation des arriérés extérieurs font courir 2 types de risques : l'accroissement de l'encours de la dette extérieure, la suspension des financements, des décaissements dans le cadre des financements multilatéraux (BAD, Banque mondiale...) et bilatéraux (APD...).

En somme, les arriérés d'intérêts aussi bien sur la dette extérieure que sur la dette intérieure bien qu'ils soulagent pendant un temps le trésor public, provoquent au final une dynamique cumulative sur l'encours de la dette et accentuent à terme le besoin de trésorerie de l'Etat.

2-2 L'exclusion du Gabon des initiatives internationales d'allégement de la dette extérieure

Après l'endettement rapide de beaucoup de pays à faible revenu à la fin des années 80 et au début des années 90, il a été reconnu que l'aide fournie en grande partie sous forme de prêts avait conduit à un endettement excessif de ces pays, surtout en Afrique subsaharienne y compris dans les pays producteurs de pétrole.

La dette extérieure totale de l'Afrique a progressé de 11 milliards de dollars EU en 1970 à 120 milliards au début des années 80, pour atteindre un pic de 340 milliards en 1995.

L'encours des créances des institutions multilatérales s'est considérablement accru, passant de 49 milliards de dollars fin 1980 à 208 milliards de dollars fin 1990 et à près de 350 milliards de dollars fin 1999. L'encours de la Banque mondiale est passé de 34 milliards de dollars fin 1980 à 141 milliards de dollars fin 1990 et 210 milliards de dollars (dont 120 milliards de dollars pour les pays à faibles revenus) fin 1999.

Dans ces conditions, les IFI prenant acte de la menace de rupture de paiement et sous la pression de la société civile internationale ont été conduites à mettre en place plusieurs initiatives destinées pour la plupart aux pays à faible revenu mais aussi aux pays à revenu intermédiaire comme le Gabon.

2-2-1 Les initiatives réservées aux pays à faible revenu

▪ LES INITIATIVES D'ALLEGEMENT DANS LE CADRE DU CLUB DE PARIS

Pour les pays en développement à bas revenu (inférieur à 752 \$ par habitant en 1995), les efforts d'allégement de la dette ont généralement été réalisés dans le cadre du Club de Paris. Cela s'est traduit principalement par rééchelonnements du remboursement de la dette et de ses intérêts.

Au cours de différentes réunions du G8 à partir de 1988, différentes dispositions ont été prises et des conditions plus souples pour pouvoir réduire le niveau des **dettes bilatérales** :

- **Toronto** (octobre 1988) : leur montant peut être réduit d'un tiers en VAN.

- **Londres** (décembre 1991) : la réduction peut aller jusqu'à 50% de la dette éligible.
- **Naples** (décembre 1994) : le niveau de réduction monte jusqu'à 67% avec un minimum de 50% pour les pays les plus pauvres et les plus endettés.
- **Lyon** (décembre 1996) : la réduction peut atteindre 80% pour les pays pauvres très endettés (PPTE).
- **Cologne** (novembre 1999) : le niveau de réduction peut s'élever à 90% ou plus, si c'est nécessaire pour atteindre le niveau de « soutenabilité » dans le cadre de l'initiative PPTE renforcée.

Les deux dernières mesures correspondent à un certain couplage entre les mesures de réduction de la dette bilatérale d'une part, et l'initiative PPTE qui concerne la dette extérieure multilatérale d'autre part.

▪ *L'INITIATIVE PPTE*

1^{ère} initiative PPTE – 1996

Face au problème du surendettement des pays les plus pauvres qui n'a pu être résolu par les mesures traditionnelles d'allègement de la dette, le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale ont proposé en septembre 1996 un programme conjoint : l'initiative sur la dette des pays pauvres très endettés (PPTE). Cette démarche est également une conséquence de la perte de crédibilité des institutions financières internationales (IFI) et une réponse à la mobilisation de la société civile sur le thème de la dette dans les années 1980 et 1990.

L'objectif initial de cette initiative, tel qu'il est affiché, est de ramener l'endettement extérieur des PPTE, qui appliquent des programmes d'ajustement et de réforme appuyés par le FMI et la Banque Mondiale, à un niveau soutenable. C'est la première fois que des bailleurs de fonds multilatéraux sont associés au traitement de la dette des pays pauvres.

L'application de l'initiative se déroule en deux phases de programmes d'ajustement structurel de trois ans, même si des aménagements sur la durée peuvent exister au cas par cas. Au bout de la première phase (**point de décision**), la "soutenabilité" de la dette du pays en question est à nouveau évaluée par les experts du FMI. Si la dette reste jugée "insoutenable" après application par les donateurs bilatéraux des traitements traditionnels, le pays peut entamer une seconde phase de réformes. Au terme de celle-ci (**point d'achèvement**), il reçoit si nécessaire un allègement de sa dette afin de la rendre soutenable.

Initialement, 41 pays, dont 33 en Afrique subsaharienne, étaient éligibles pour cette initiative.

En 1999, seuls quatre pays en ont bénéficié : la Bolivie, la Guyane, Mozambique et Ouganda.

2^{ème} initiative PPTE (initiative renforcée) – 1999

Face à la faiblesse des premiers résultats et aux critiques (la campagne Jubilé 2000 apporte une pétition de 17 millions de signatures au G8 de Cologne de juin 1999), le G8 et les IFI lancent une initiative renforcée.

Les critères de sélection sont assouplis (la dette ne doit plus valoir que 150% des revenus d'exportation au lieu de 200-250% auparavant) afin d'inclure un plus grand nombre de pays bénéficiaires, et le volume des créances à traiter est augmenté. La volonté d'accélérer la mise en oeuvre de l'initiative et de la lier davantage aux efforts de réduction de la pauvreté est affirmée. Ainsi, la deuxième phase de réformes devient « flottante » (un bon élève peut accélérer les réformes et accéder à un allègement plus rapidement) et une « aide intérimaire » peut être octroyée au pays après le point de décision.

A partir de 1999, les plans d'ajustement structurels traditionnels sont remplacés par les CSLP (cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté), qui doivent être élaborés conjointement par le gouvernement et la société civile du pays concerné à travers un processus participatif, sous la tutelle des IFI. Il s'agit de documents décrivant les politiques macroéconomiques, structurelles et sociales définies pour promouvoir la croissance et réduire la pauvreté. Le CSLP est aussi appelé DSRP (document stratégique de réduction de la pauvreté).

Pour qu'un pays fortement endetté soit éligible à l'initiative PPTE, il doit répondre à une série de critères :

- N'être éligible qu'à une assistance concessionnelle de la part du FMI et de la Banque Mondiale (être éligible au guichet IDA – revenu/habitant inférieur à 752 US\$).
- Avoir parfaitement mis en oeuvre des réformes et les politiques économiques dans le cadre de programmes soutenus par le FMI et la Banque Mondiale.
- Toujours faire face à un niveau d'endettement insoutenable, c'est à dire après la mise en place des programmes du FMI et la de Banque mondiale et même après la mise en oeuvre des mécanismes traditionnels d'allègement de dette comme les termes de Naples (pour lesquels les pays à bas revenu peuvent recevoir une réduction de la dette extérieure éligible de 67% en valeur actuelle nette).

▪ *L'INITIATIVE D'ALLEGEMENT DE LA DETTE MULTILATERALE*

En juin 2005, le G-8 a proposé que trois institutions multilatérales — le FMI, l'Association internationale de développement (IDA) de la Banque mondiale et le Fonds africain de développement (FAfD) — annulent la totalité de leurs créances sur les pays qui ont atteint ou vont atteindre le point d'achèvement au titre de l'initiative PPTE renforcée pour ramener à un niveau supportable l'endettement externe des pays pauvres les plus endettés.

L'IADM va plus loin en offrant l'annulation totale de la dette de ces pays afin de libérer davantage de ressources pour les aider à atteindre les OMD. À la différence de l'initiative PPTE,

l'IADM n'envisage pas l'annulation en parallèle des créances bilatérales publiques ou privées, ni des créances d'autres institutions multilatérales que le FMI, l'IDA et le FAFD.

Tous les pays dont le revenu par habitant est égal ou inférieur à 380 dollars EU par an (PPTE ou non PPTE) bénéficieront au titre de l'IADM d'un allègement de leur dette qui sera financé sur les ressources propres du FMI, par le biais du Compte IADM-I. Les PPTE dont le revenu par habitant est supérieur à 380 dollars EU par an bénéficieront au titre de l'IADM d'un allègement de leur dette qui sera financé par des contributions bilatérales, administrées par le FMI par le biais du Compte IADM-II.

L'allègement au titre de l'IADM couvre la totalité des créances détenues par le FMI à la fin de 2004 et en cours à la date à laquelle le pays est déclaré admissible à cet allègement. Aucune disposition ne prévoit l'allègement des dettes contractées après le 1er janvier 2005.

L'aide accordée aux pays d'Afrique subsaharienne au titre de l'IADM a été considérable s'élevant à 45 milliards de dollars EU. Ce qui a permis à certains pays tels que la République Démocratique Congo (RDC), la Sierra Léone ou la Zambie d'obtenir un allègement de dette allant jusqu'à 100% du PIB.

Au-delà du caractère contestable des critères d'éligibilité à ces différentes initiatives, le Gabon avec un revenu par habitant de 5 439 US\$ en 2004 et l'un des rares pays à revenu intermédiaire d'Afrique subsaharienne, a été logiquement exclu des dites initiatives destinées aux pays à faible revenu.

2-2-2 Les initiatives destinées aux pays à revenu intermédiaire

L'initiative d'Evian est l'une des rares initiatives d'allègement de la dette mise en place au bénéfice des pays à revenu intermédiaire et sur laquelle les autorités gabonaises ont longtemps fondé de réels espoirs d'allègement de la dette extérieure.

▪ *L'ILLUSION DE L'INITIATIVE D'EVIAN*

Pour les pays ne répondant pas aux critères PPTE mais néanmoins confrontés à une dette insoutenable, les Chefs d'Etat et de Gouvernement du G7 ont approuvé à Evian en 2003 une nouvelle approche de traitement de la dette.

Proposée par les Ministres des Finances, cette approche visait à définir une réponse "sur mesure" de traitement des dettes, qui a vocation à être adaptée à la situation de chaque pays, et non à reposer sur des termes standards, compte tenu de la nécessité de préserver pour les pays concernés, l'accès aux capitaux privés qui est primordial pour leur développement.

Le Club de Paris définit l'éligibilité des pays débiteurs aux différents types de traitements existants sur la base d'une distinction entre les pays seulement éligibles aux seules ressources

concessionnelles de l'AID, et les pays qui ont accès à d'autres sources de financement. Les premiers pays, dits AID- seulement, sont éligibles à des traitements standards comportant une part d'annulation définie *ex ante*, en particulier aux termes de Naples (annulation des créances commerciales à hauteur de 67 %). Les pays AID- seulement éligibles à l'initiative PPTE, bénéficient des termes de Cologne (annulation des créances commerciales à hauteur de 90 %).

Les autres, pays non AID- seulement, bénéficient à l'inverse de traitements définis au cas par cas sur la base de termes différenciés :

- classiques non concessionnels, dont à ce jour 57 pays en ont bénéficié ;
- de "Houston" comportant certains éléments de concessionnalité (rééchelonnement à taux concessionnel des créances des crédits d'APD, délais de paiement allongés, clauses de conversion de créances) qui sont adaptés à la situation de chaque pays (à ce jour 17 pays en ont bénéficié) ;
- *ad hoc* qui peuvent inclure ou non des annulations consenties au cas par cas de manière exceptionnelle.

L'approche d'Evian visait à **restaurer la soutenabilité de la dette des pays non éligibles à l'initiative PPTE** lorsque les traitements consentis par le Club de Paris dans le passé ne leur ont pas permis de sortir d'un cycle de rééchelonnement. Dans cette perspective, dès lors qu'un pays s'adresserait au Club de Paris, les créanciers examineraient et analyseraient en liaison avec le FMI la soutenabilité de sa dette. Pour les pays dont la dette est insoutenable et qui s'engagent à mettre en oeuvre des politiques destinées à éviter un nouveau recours au Club de Paris, ainsi qu'à rechercher un traitement comparable auprès de leurs autres créanciers extérieurs, y compris ceux du secteur privé, le Club de Paris définirait un processus d'allègement de dette comprenant plusieurs étapes. Ces étapes seraient destinées à établir un lien solide avec les résultats économiques et la gestion de la dette publique : **le pays devra avoir bâti un historique de performance convaincant dans la mise en oeuvre d'un programme FMI** et dans le paiement de la dette due aux créanciers du Club de Paris, après quoi le traitement de la dette serait mis en oeuvre en plusieurs étapes liées à une conditionnalité FMI.

Le Gabon est classé comme pays à revenu intermédiaire et n'est pas éligible qu'aux traitements traditionnels de dette effectués par le Club de Paris ; cependant un tiers de sa dette extérieure n'est pas rééchelonnable. L'analyse de la viabilité de la dette du Gabon effectuée par le FMI en octobre 2003, a montré que le service de la dette rapporté aux recettes budgétaires, en moyenne de 36% de 1995 à 2005 devrait atteindre 44% en 2006 et un pic de 45,5% en 2008 –sous des hypothèses de croissance optimistes. Afin de bénéficier d'un traitement de sa dette aux conditions d'Evian et qui répondrait mieux à un objectif de soutenabilité à long terme, le Gabon a conclu un programme stand-by avec le FMI de 14 mois en 2004-2005.

D'après les services du FMI : « **le programme économique des autorités gabonaises, appuyé par un accord de confirmation de 14 mois pour 2004–05, représente une rupture avec les pratiques passées.** Ces dix dernières années, le Gabon a lancé plusieurs programmes avec l'appui du FMI, mais leur application a été inégale. L'accord de confirmation de 2004–05, qui a expiré en juillet 2005, a donné de meilleurs résultats : tous les critères de réalisation ont été observés et toutes les revues achevées. La stabilité macroéconomique a été restaurée, la plupart des arriérés de paiements extérieurs et intérieurs ont été rééchelonnés ou éliminés... »¹⁶.

Nonobstant ce satisfecit du FMI sur l'aboutissement de ce programme et le caractère non viable de sa dette extérieure (dont le 1/3 n'est pas rééchelonnable), le Gabon contrairement à d'autres pays à revenu comparable, n'a pas bénéficié du traitement de sa dette extérieure au club de Paris aux conditions d'Evian.

Même si, en dépit du caractère contestable des critères d'éligibilité aux initiatives destinées aux pays à faible revenu (PPTE, IADM, etc.), les autorités ont pu accepter l'exclusion du Gabon, en revanche, son inéligibilité à l'initiative d'Evian a suscité une véritable déception.

Ainsi, à cause du niveau élevé de son revenu par habitant, le Gabon est exclu de toutes les initiatives d'annulation ou d'allègement de dette extérieure. Les possibilités de traitements traditionnels au club de Paris sont désormais limitées (rétrécissement de l'assiette rééchelonnable et 1/3 de la dette est post-date butoir), l'aide publique au développement reste difficilement mobilisable et les dons relativement insignifiants.

Par conséquent, le Gabon ne peut compter que sur ses propres efforts et rompre avec les méthodes passées consistant à solliciter la charité de la communauté financière internationale.

* * *

¹⁶ Rapport des services du FMI, juillet 2006, consultations 2006 au titre de l'article IV.

CHAPITRE III- Faire le choix à court terme du désendettement de l'Etat pour placer les finances publiques sur une trajectoire soutenable

Dans la théorie économique, la politique économique est sans cesse confrontée aux questions d'arbitrages entre plusieurs objectifs à la fois : court terme /long terme ; consommation/épargne ; interne/externe ; inflation/chômage ; efficacité/équité..., et à la détermination des instruments adaptés aux objectifs fixés.

Généralement, la théorie économique distingue 4 grands objectifs de politique économique : croissance économique, équilibre extérieur, plein emploi et maîtrise de l'inflation.

Face à ces objectifs, les autorités disposent globalement de 2 instruments : la politique budgétaire et la politique monétaire. Depuis les travaux de A. VAROUDAKIS (1962), l'on sait qu'il est difficile de poursuivre les 4 objectifs à la fois sans que cela ne soulève de problèmes d'incompatibilité obligeant les autorités à un arbitrage permanent.

A la suite de ces travaux, IVERSEN et WREN (1998) ont par exemple démontré l'existence d'un triangle d'incompatibilité entre égalité des revenus, emploi et discipline fiscale. Ainsi, une augmentation de l'emploi privé s'accompagne d'un accroissement des inégalités salariales, tandis que la recherche de plus d'égalité salariale suppose des créations d'emplois publics qui affectent l'équilibre budgétaire. Ils démontrent que l'on ne peut en même temps poursuivre les trois objectifs de discipline fiscale, de croissance de l'emploi et de réduction des inégalités de revenus mais seulement les associer deux à deux, ce qui suppose donc de faire le sacrifice de l'un de ces objectifs.

De même, en matière de zones monétaires, R. MUNDELL puis T. PADOA-SCHIOPPA, ont mis en évidence un triangle d'incompatibilité qui lie le taux de change, la mobilité des capitaux et les politiques monétaires.

Selon ces auteurs, on ne peut pas combiner des taux de change fixes, une parfaite mobilité des capitaux et des politiques monétaires nationales autonomes. Au mieux, deux éléments parmi les trois peuvent être conciliés.

Dans ce chapitre, il s'agira précisément d'arbitrer entre consommation/épargne d'une part, et entre celles-ci et le désendettement de l'Etat d'autre part, dans l'utilisation des surplus pétroliers étant attendu que la poursuite simultanée de ces 3 objectifs sans être tout à fait incompatible, altère néanmoins leur efficacité relative.

3-1 La démarche actuelle des autorités dans l'utilisation des surplus pétroliers

D'une manière générale, la tentation est très grande pour les pays africains producteurs de pétrole de se servir des surplus pétroliers pour rattraper le retard accumulé.

Le Gabon, à l'instar d'autres pays africains, présente des déficiences en matière d'infrastructures de base, de création d'emplois, et d'accès aux services sociaux (en particulier la santé et l'éducation).

La pauvreté touche une proportion de plus en plus importante de la population; elle avoisine un 1/3 en 2005. Le Gabon, en tenant compte de sa faible capacité d'absorption, a choisi d'utiliser ses ressources additionnelles pour financer les dépenses sociales et dans les secteurs structurants afin d'augmenter le potentiel de croissance de l'économie et en épargnant une partie pour prévenir d'éventuels chocs externes¹⁷.

3-1-1 Une partie des revenus est affectée au financement des dépenses sociales et des secteurs structurants

La réalisation des OMD par les pays africains à l'horizon 2015 est quasiment un objectif impossible à atteindre sur la base du constat actuel. En effet, la croissance réelle reste faible dans nombre de pays et nettement inférieure aux 7% nécessaires pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) — dont de nombreux objectifs sociaux, parmi lesquels la réduction de moitié de la pauvreté par rapport à 1990, la diminution de la mortalité infantile et l'amélioration de la santé maternelle, et l'éducation primaire universelle.

Le Gabon est également loin du compte avec une croissance réelle qui n'atteindra pas 4% d'ici 2012, alors que les indicateurs sociaux se sont dégradés fortement.¹⁸

En dépit du niveau de son revenu, les indicateurs sociaux demeurent médiocres et son infrastructure économique reste, pour sa plus grande part, insuffisamment développée et mal entretenue, ne soutenant pas la comparaison avec des pays ayant le même niveau de revenu.

En conséquence, l'Etat a adopté en 2005 un DSCRIP pour inverser la tendance de la paupérisation croissante de la population et renforcer les infrastructures de soutien à la croissance.

Le contexte économique favorable actuel a exacerbé les revendications sociales gelées en 2003 à travers une trêve sociale conclue entre le gouvernement et les syndicats. Face à une situation sociale de plus en plus tendue, il a été difficile pour les autorités de s'abstenir d'améliorer les conditions de vie des populations dans un contexte marqué par des revenus plus importants.

¹⁷ Propos du Ministre des finances du Gabon, cité dans la revue F&D du FMI, décembre 2006.

¹⁸ Incidence de pauvreté 33%, inégalités de répartition des revenus avec un indice de Gini estimé à 0,437 (plus de 90% du revenu total est accaparé par les non pauvres) ; avec un IDH 2003 estimé à 0,635 le Gabon est classé au 123^e rang mondial, un taux de chômage estimé à 26% de la population active.

Ainsi, pour réduire la pauvreté, des nouveaux services sociaux ont été créés au sein de l'administration. Parallèlement, l'Etat a dû prendre en charge certaines prestations sociales (gratuité des soins dans les hôpitaux et règlement des factures d'eau et d'électricité pour les ménages les plus pauvres...). Il a en outre supporté les coûts de l'augmentation des prix des produits pétroliers par une subvention implicite en stabilisant les prix du carburant à la pompe à leur niveau de 2002. La subvention implicite découlant de cette mesure est estimée à un peu plus de 104 milliards de Fcfa sur la période 2003-2005 (environ 3,2% du PIB non pétrolier en 2005) sans commune mesure avec des pays pétroliers ayant adopté le même dispositif.

En 2006, les autorités ont également consenti à un relèvement du point d'indice et le doublement du SMIG de la solde des fonctionnaires, conduisant à une hausse spectaculaire des dépenses courantes de 16%.

En ce qui concerne les secteurs structurants, le renforcement des infrastructures de développement a nécessité chaque année depuis 2003, une enveloppe supplémentaire d'un plus de 50 milliards de Fcfa au budget d'investissement.

3-1-2 Une partie des revenus est épargnée dans un compte « Fonds pour les générations futures » (FGF)

D'après les consultations au titre de l'article IV du FMI (juillet 2006), **les secteurs public et privé gabonais ont économisé la plus grande partie des revenus pétroliers additionnels procurés par les fortes hausses des prix de 2003-05.**

En dépit des dérapages liés aux élections, **l'État a économisé la moitié environ des recettes pétrolières additionnelles en 2005.** Sur fond de hausse (41%) des prix à l'exportation, les recettes pétrolières — la production étant stagnante — ont augmenté de 44 % (279 milliards de francs CFA). Sur ce montant, le gouvernement a dépensé au total 140 milliards de francs CFA, soit 50,3 % des recettes pétrolières additionnelles et épargné 49,7%.

Pour se prémunir contre un retournement de conjoncture ou lisser la consommation dans le temps (en prévision de l'après pétrole), l'Etat a fait le choix de l'épargne interne en affectant environ FCFA 68 milliards dans le compte « FGF » détenu à la BEAC contre un placement dans des instruments financiers internationaux à rendement et risque élevé.

Mais contrairement aux grandes priorités affichées par le gouvernement, les surplus pétroliers ont en réalité été utilisés à de nombreuses autres fins sur la période 2003-2005 :

- l'apurement de plus de 90 milliards de Fcfa des ordonnances en instance au Trésor public afin de relancer l'activité du secteur privé ;
- le règlement important de la dette publique avec notamment 185 milliards de Fcfa d'arriérés sur dette extérieure en 2004 pour la signature de l'accord stand-by ;

- la réduction de stock d'arriérés de solde des agents de l'Etat avec 35 milliards de Fcfa décaissés ;
- l'accélération du processus de désengagement de l'Etat du secteur productif en réglant plus de 140 milliards de Fcfa de coûts de privatisation des entreprises parapubliques ;
- l'amélioration de la situation de l'Etat auprès du système bancaire avec notamment un remboursement des avances statutaires de la Banque centrale pour un montant de 53 milliards de Fcfa ;

En somme, les surplus pétroliers ont été utilisés pour répondre aux préoccupations urgentes de l'Etat et de la population, sans une démarche préalable de priorisation d'objectifs. En conséquence la démarche gouvernementale d'affectation tous azimuts des revenus pétroliers à plusieurs objectifs à la fois s'inscrit à rebours des principes théoriques établis en matière de politique économique. En effet, selon le théorème MUNDALL- TINBERGEN : *« pour qu'une politique économique soit efficace, il faut définir autant d'objectifs que d'instruments et affecter à chaque objectif, l'instrument le plus efficace »*.

3-2 Propositions d'utilisation des revenus pétroliers

Cette étude préconise une démarche contraire à celle du Gouvernement en établissant une priorisation des objectifs. Elle privilégie le paiement anticipé de la dette envers les créanciers extérieurs membres du Club de Paris afin de procurer des avantages importants au Gabon en diminuant ses charges d'intérêts annuelles, en atténuant sa vulnérabilité aux chocs futurs et en accroissant l'espace budgétaire au profit des investissements et de l'épargne à moyen terme.

Dans le contexte actuel d'épuisement des réserves pétrolières, des risques de retournement de conjoncture et de dérives des finances publiques liées à la pression politique et sociale, le Gabon doit profiter des revenus pétroliers actuels pour : *« réduire son endettement de façon décisive »* et assurer la viabilité de la politique économique.

3-2-1 Utiliser prioritairement les revenus pétroliers pour racheter la dette extérieure auprès du club de Paris

▪ JUSTIFICATION DU RACHAT DE LA DETTE EXTERIEURE

1. Les créances du Club de Paris représentent 88% de la dette extérieure en 2006. La structure de la dette du Gabon montre en effet qu'elle est constituée à 94% par la dette extérieure. Comme illustré dans le tableau 7 ci-dessous, la dette bilatérale représente 89% de la dette extérieure et la part créances du Club de Paris s'élève à FCFA **1 372,7 milliards** soit 97% de la dette bilatérale et 88% du total de l'encours de la dette extérieure.

Ainsi, pour réduire les charges annuelles de l'ensemble de la dette publique qui grèvent chaque année le budget de l'Etat, il faut s'atteler à réduire sensiblement les créances envers le Club de

Paris et même envisager une sortie complète de ce club sur les 5 prochaines années, c'est-à-dire avant la baisse de moitié de la production pétrolière, comme annoncée par la Banque mondiale.

Tableau 7. Gabon : External Public Debt, 2000–2006 (in billions of CFA francs) 1/

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Outstanding debt	2 001,8	2 116,9	2 095,4	1 906,0	1 852,2	1 770,1	1 594,9
Bilateral creditors	1 627,2	1 781,6	1 798,1	1 676,8	1 620,3	1 558,8	1 413,7
<i>Paris Club creditors</i>	<i>1 581,0</i>	<i>1 730,5</i>	<i>1 756,2</i>	<i>1 635,0</i>	<i>1 583,5</i>	<i>1 523,7</i>	<i>1 372,7</i>
Other official creditors	46,2	51,1	41,9	41,8	36,8	35,1	41,0
Multilateral	336,4	308,5	276,2	210,6	213,9	199,0	174,6
Commercial banks	38,2	26,8	21,1	18,6	18,0	12,3	6,6
Debt service (accrual basis)	337,9	285,8	367,1	303,5	296,1	296,1	307,4

1/ données services du FMI, juillet 2006, consultations article IV

2. La baisse de la production pétrolière. Depuis 1997, la production gabonaise de pétrole est sur une pente de baisse tendancielle en dépit des efforts fournis (elle est passée de 13,6 millions de tonnes en 1997 à 12,4 en 2002). Poussées par la bonne tenue du marché pétrolier, les entreprises pétrolières ont multiplié depuis 2002 les efforts d'exploration pour découvrir un nouveau gisement majeur de la taille du champ de référence « Rabi kounga ».

Les mesures incitatives du Gouvernement et les techniques novatrices de récupération du brut réalisées depuis lors, n'ont réussi qu'à stabiliser la production sans pouvoir inverser cette tendance. Et même si ces efforts devraient être accrus sous l'effet d'une nouvelle flambée de prix du pétrole, cette production ne pourra être maintenue à son niveau actuel au cours des 5 prochaines années en raison du vieillissement des principaux puits, de l'accroissement des coûts marginaux de production et de l'épuisement des réserves. La Banque mondiale prévoit en effet une baisse de moitié de la production au cours des cinq prochaines années. Ce qui devrait se traduire par une baisse plus que proportionnelle des recettes budgétaires - l'effet prix ne pouvant indéfiniment compenser l'effet quantité- et engendrer à moyen terme d'énormes difficultés de remboursement de la dette extérieure.

3. La dérive des finances publiques sous la pression politique et sociale. Il est vrai qu'en période de récession les autorités ont eu du mal à appliquer les plans d'austérité soutenus par le FMI -8 au total sur les 20 dernières années dont deux seulement sont arrivés à leur terme. Mais contrairement à une pensée admise, il est tout aussi vrai qu'en période d'expansion, la pression politique et sociale –nonobstant la signature d'une trêve sociale en 2003 entre le gouvernement et les syndicats- réduit les marges de manœuvre des autorités pour poursuivre les efforts de consolidation des finances publiques.

Sous cette pression, les dépenses courantes ont augmenté de plus de 16% entre 2003 et 2005, passant de 613,5 milliards de Fcfa à 717,4 milliards. Le déficit primaire hors pétrole s'est ainsi dégradé de 4,3 points du PIB hors pétrole pour se situer à 12,5% à fin 2005 à 7 points au-dessus de son niveau jugé soutenable en permanence (5%).

Au niveau international, un bon exemple pour illustrer cette situation est donné par la France entre 1997 et 2001 et connue sur le terme de « la cagnotte ». En effet, pendant cette période, dès que les recettes fiscales se sont montrées supérieures aux prévisions, la pression politique du Parlement et celle des medias avait contraint le Gouvernement de Jospin à redistribuer les fruits de la croissance au lieu de veiller au désendettement de l'Etat. Et cela alors que même que les comptes publics restaient déficitaires.

4. L'exemple des autres pays producteurs de pétrole. De nombreux pays producteurs de pétrole ont adopté des mesures volontaristes de réduction de la dette pour rendre viables leurs comptes publics avant un éventuel retournement de choc.

Entre 2002 et 2005 la dette publique rapportée au PIB est passée de 97% à 41% en Arabie Saoudite, de 35% à 14% en Russie, de 47% à 24% au Qatar. Le Nigeria, en a profité pour négocier l'annulation de 18 milliards de dollars de créances avec les Etats du Nord, en même temps qu'il dépensait un peu plus de 12 milliards de dollars pour rembourser ses arriérés et racheter avec décote une partie de l'encours de sa dette.

L'Algérie a conclu (mai 2006) avec le club de Paris pour 8 milliards de dollars un paiement anticipé de sa dette bilatérale. La Libye -avec un PIB/habitant comparable à celui du Gabon- a remboursé pratiquement toute sa dette extérieure. Même les pays non producteurs de pétrole comme le Brésil et l'Argentine, grâce une meilleure santé économique ont remboursé (2006) par anticipation les prêts du FMI.

▪ *RENTABILITE FINANCIERE DU RACHAT DE DETTE AUPRES DU CLUB DE PARIS*

Avant de suggérer le prépaiement de la dette vis-à-vis du Club de Paris, il importe d'évaluer le coût d'opportunité d'une telle opération. Autrement dit, sous quelles conditions le rachat par le Gabon de sa dette auprès du Club de Paris est financièrement rentable.

5. Le remboursement anticipé permet avant tout d'éviter le paiement des intérêts. Les rachats de dette au Club de Paris prennent la forme de paiements anticipés des échéances futures en principal, les intérêts à échoir n'étant pas versés. Ces « prépaiements » portent en général sur la valeur nominale de la dette restant due (au pair) et ne donnent pas lieu ni à pénalité pour rachat anticipé, ni à une décote.

Comme nous l'avons vu précédemment, les frais financiers au titre d'intérêts représentent dans le cas du Gabon près de 75% du total du service annuel de la dette. Le prépaiement en principal pourrait procurer un gain financier élevé en terme de non paiement des charges d'intérêts dues (le Pérou par exemple en tiré un gain de près de 300 millions USD en 2005).

6. Le coût d'opportunité d'un prépaiement de la dette du Gabon est favorable dans le contexte actuel. Le véritable gain d'une opération de rachat de dette est évalué par rapport au coût du capital, c'est-à-dire au coût de refinancement ou au coût d'opportunité. Ainsi, un refinancement de durée identique n'est intéressant pour le débiteur que lorsque le nouveau taux d'intérêt est inférieur à l'ancien. Dans le cas contraire, la charge d'intérêt du débiteur sera alourdie. De façon plus générale, le remboursement par anticipation de dette n'est intéressant pour le débiteur que lorsque la valeur actualisée (ou valeur nette présente) de la créance est supérieure à son prix de rachat.

6.1 La baisse des taux d'intérêts mondiaux. Au début des années quatre-vingt, les taux d'intérêt nominaux mondiaux à long terme dépassaient 10 %, compte tenu du niveau élevé de l'inflation. C'est dans ce contexte de taux élevés que le Gabon a contracté l'essentiel des emprunts initiaux « post-date butoir ». Comme souligné précédemment, le taux d'intérêt moyen est estimé à 12% pour les prêts à 15 ans entre 1990 et 2000.

Ces emprunts ont été restructurés et rééchelonnés par le Club de Paris dans les années quatre-vingt-dix (1994 et 1995). La désinflation entreprise depuis le milieu des années quatre-vingt dans les pays créanciers a conduit à une baisse importante des taux qui sont passés au-dessous de 5 % à partir de 2003. Ainsi, avec un niveau moyen des taux d'intérêt du contrat d'emprunt (12%) supérieur au taux d'intérêt du marché (5%), il en résulte **un gain de refinancement de 7 points représentant une économie budgétaire annuelle d'environ FCFA 154 milliards (363 millions USD)**¹⁹. L'opération de rachat de tout ou partie de la dette du Gabon aux conditions actuelles serait particulièrement rentable.

¹⁹ D'après les simulations de la DGCP réalisées en 1999, une baisse d'un point sur les taux d'intérêt de la dette extérieure se traduit par une économie budgétaire d'au moins 22 milliards de Fcfa.

ENCADRE 3

Valeur actualisée et valeur nominale

La valeur nominale d'une créance est le montant emprunté minoré des remboursements en principal déjà effectués.

En d'autres termes, c'est le capital restant dû (K). Ce montant dépend de l'échéancier de remboursement en principal, mais ne dépend ni du taux d'intérêt du contrat ni du taux d'intérêt actuel.

À l'opposé, la valeur actualisée (ou valeur nette présente) d'une créance fluctue, non seulement en fonction du profil de remboursement, mais aussi du niveau des taux d'intérêt du contrat (q) et du marché (r) et de la durée restante (d).

Elle est égale à la somme des flux de remboursement calculés à leur valeur présente (un euro reçu aujourd'hui vaut plus qu'un euro reçu dans un an) :

Ainsi, une créance de nominal K qui porte intérêt à 10 % quand le taux actuel est de 5 %, possède une valeur actuelle supérieure à sa valeur nominale K. Inversement, une créance dont le taux d'intérêt est de 3 % aura une valeur actuelle inférieure à sa valeur nominale.

6.2 L'amélioration des conditions de marché favorise une baisse du risque financier.

Parallèlement à la baisse des taux mondiaux, le Gabon, au sortir de l'accord de confirmation 2004-2005 avec le FMI, a assaini son économie. La hausse des cours des matières premières (dont principalement le pétrole) a amélioré ses perspectives de croissance et restaurer sa crédibilité internationale vis-à-vis des bailleurs de fonds.

Alors qu'à la fin des années 1990, le risque de défaut demeurait très élevé, depuis 2003 ce risque a fortement diminué du fait de l'amélioration des perspectives économiques et de l'assainissement de la situation financière. L'approbation par le FMI en mai 2007 d'un nouveau programme triennal soutenu par un crédit stand-by de 77,5 millions de DTS est la confirmation de l'amélioration de son historique de performance.

On s'attend pour l'année en cours à un relèvement général des notes des principales agences de notation (*rating*) sur les risques financiers au Gabon, diminuant ainsi, la prime de risque (*spread*) applicable au taux débiteur, qui augmente le taux de refinancement.

Au total, les conditions de financement du Gabon s'étant globalement améliorées, la valeur actualisée de sa dette dépasse le pair (ou la valeur nominale). Ainsi, rembourser par anticipation est actuellement rentable.

ENCADRE 4

Taux d'intérêt et prime de risque

Le remboursement intégral d'un prêt n'est jamais certain. Il existe toujours une probabilité non nulle de défaut. Le taux d'intérêt (r) dépend donc non seulement de l'équilibre entre l'offre et la demande de fonds prêtables mais aussi de la probabilité anticipée de défaut du débiteur. Cette prime de risque ou « spread » (s) est calculée par rapport au taux qui est exigé d'un débiteur « sans risque » (par exemple le Trésor français pour des prêts en euros) ; elle est calculée en points de base (c'est-à-dire en centièmes de pourcents).

$$r_{\text{débiteur}} = r_{\text{sans risque}} + s_{\text{débiteur}}$$

Généralement à chaque catégorie de risque mesurée par la note donnée par les agences de notation correspond un niveau de prime de risque.

Le paiement anticipé des créances envers les membres du Club de Paris serait aux conditions actuelles une opération financièrement rentable. En outre, il s'agit d'une nécessité compte tenu des risques futurs qui pèsent sur les finances publiques et des limites des modes classiques de traitement de la dette du Gabon.

En conséquence, les autorités du Ministère de l'Economie et des Finances devront se montrer prêtes à résister aux pressions politiques et sociales afin que **les excédents budgétaires exceptionnels de l'Etat servent prioritairement au rachat de la dette extérieure auprès du Club de Paris.**

Après la réalisation de cette opération, le Gabon devrait bénéficier d'une réduction importante de ses charges d'intérêts annuelles, ce qui devrait atténuer sa vulnérabilité aux chocs futurs et accroître l'espace budgétaire au profit des investissements et de l'épargne à moyen terme.

3-2-2 Le rachat de dette permettrait de disposer d'un espace plus important pour l'épargne et l'investissement

▪ L'ARBITRAGE ENTRE L'EPARGNE ET L'INVESTISSEMENT

Le second arbitrage à court terme consiste pour les autorités à trouver un équilibre optimal entre l'épargne et l'investissement dans l'utilisation à la fois des gains budgétaires annuelles résultant de la baisse des charges d'intérêts (estimés à 154 milliards de Fcfa) et des surplus pétroliers post rachat de la dette extérieure. Une affectation de ces ressources à l'épargne publique permet de se prémunir contre un éventuel retournement de conjoncture et de lisser la consommation dans le temps et davantage d'investissements est nécessaire pour faire face aux besoins pressants en matière d'infrastructure économique et sociale pour lutter contre la pauvreté et accroître le potentiel de croissance.

7. La priorité doit être accordée à l'épargne publique.

Le défi posé aux responsables de la politique économique est de trouver un équilibre judicieux entre les impératifs de dépenses publiques face aux besoins de développement et la nécessité d'accroître l'épargne publique pour préparer le pays à l'épuisement inévitable des réserves pétrolières et au déclin de la principale source de recettes publiques.

Contrairement à la stratégie actuelle du gouvernement consistant à dépenser pour moitié et épargner pour moitié les ressources additionnelles, cette étude préconise qu'à court et moyen terme la priorité soit accordée à l'épargne publique. Car, sans stabilité macroéconomique et sans une bonne gestion des finances publiques, une forte augmentation des dépenses d'investissement ne saurait être ni efficace, ni soutenable.

En outre, l'investissement public a atteint en moyenne 5 % du PIB ces cinq dernières années, mais d'après les estimations de la Banque mondiale, son rendement a été très faible, voire négatif. Les grands projets d'infrastructures ne sont souvent pas soumis à une analyse coûts - avantages rigoureuse. En particulier, l'investissement public dans le cadre des fêtes tournantes est notoirement improductif, comme l'a confirmé un audit effectué en 2005 qui a révélé de très graves déficiences au niveau du contrôle de la passation des marchés publics, de l'exécution des projets, de la qualité et des prix.

Ainsi, une augmentation de la dépense d'investissements se heurtera inévitablement aux faiblesses d'exécution ou d'efficacité de la dépense et à une capacité d'absorption limitée qui autrement se traduirait sous l'hypothèse de cadre institutionnel constant à un gaspillage des ressources et à l'émergence des tensions sur les salaires et les prix. Des réformes préalables à toute augmentation substantielle des dépenses d'investissements sont nécessaires pour garantir une meilleure utilisation des ressources additionnelles.

Pour toutes ces raisons, il sera essentiel d'économiser le gros (environ 3/4) des marges budgétaires supplémentaires libérées par l'opération de rachat et de la manne pétrolière dans les années à venir.

7.1 Diversifier les moyens de placement de l'épargne publique

La priorité accordée à l'épargne oblige à choisir entre une épargne intérieure (souvent placée dans un compte Fonds de générations futures à la Banque centrale) et faiblement rémunérée et des placements dans des instruments financiers internationaux à forte rentabilité mais au prix d'un risque accru.

Le gouvernement a fait le choix de l'épargne intérieure, qui garantie presque sans risque (en dehors d'un éventuel coût d'opportunité) une rémunération annuelle, en plaçant la totalité des surplus pétroliers au compte « FGF » dans les écritures de la BEAC.

Cette stratégie fait supporter à l'Etat un coût d'opportunité. Car, ce compte ouvert depuis 1998, est resté non rémunéré jusqu'en 2002. Entre 2002 et 2005, les dépôts de l'Etat à la BEAC n'étaient rémunérés qu'au taux de la facilité marginale (soit 1,6% par an) que si l'Etat ne recourt pas à l'avance statutaire.

Pendant cette période, l'Etat a subi une érosion monétaire dont le coût n'a pas non encore été évalué. Depuis janvier 2006, les Etats ont obtenu de la BEAC un relèvement de ce taux d'intérêt sur placement public au titre des fonds de réserve pour les générations futures (TISPP0) à 2,25%. Ce relèvement qui est une avancée par rapport à la situation précédente, reste néanmoins largement en deçà du taux de remboursement des avances à l'intérieur du plafond statutaire²⁰ qui s'élève à 5,75% en 2006. L'Etat supporte à cet effet, un coût d'opportunité d'environ 3^{1/2} points de pourcentage, même à l'absence de tout arbitrage avec les moyens de placements internationaux.

C'est pourquoi, cette étude préconise sur ce plan de diversifier les moyens de placement de l'épargne et de trouver une combinaison optimale rendement/risque entre l'épargne intérieure et extérieure, conformément à la théorie moderne du portefeuille selon laquelle « *il ne faut pas placer tous les œufs dans le même panier* » (Harry M. MARKOWITZ, 1952).

En effet, d'autres pays producteurs de pétrole ont adopté des stratégies de placements spéculatifs à l'étranger –pour que ces moindres recettes relatives leur rapportent plus (Koweït, Norvège, Emirats Arabes Unis)- confiés à des intermédiaires financiers tels que les fonds spéculatifs, les *hedge funds*. Les pays ayant adopté cette stratégie aux moments des chocs pétroliers des années 70 récoltent aujourd'hui des fruits correspondants aux prêts et investissements reçus contribuant ainsi à accroître leurs excédents courants.

Sans aller jusqu'à confier les revenus pétroliers aux fonds spéculatifs, il s'agit pour les autorités de déterminer au préalable **la frontière d'efficience qui garantisse une utilisation optimale de l'épargne**, c'est-à-dire déterminer la part de l'épargne qui minimise le risque pour un rendement donné, et celle qui maximise le rendement attendu pour un niveau de risque donné.

Néanmoins, une telle opération se doit d'être rigoureusement encadrée par un texte de loi, précisant à la fois le pourcentage, les modes de placement, les intermédiaires financiers et l'utilisation ultérieure des dividendes tirés de ces opérations.

En somme, l'Etat devra mettre en place **un cadre institutionnel plus efficace aux fins de l'accumulation d'actifs financiers à long terme en modifiant par exemple le dispositif actuel du FGF.**

* * *

²⁰ Le plafond des avances statutaires aux trésors nationaux est fixé à 20% des recettes budgétaires de l'année n-1

CHAPITRE IV- Des réformes structurelles pour maintenir les ratios d'endettement et de déficit structurel à un niveau soutenable en permanence

Le taux de croissance annuel du Gabon reste faible et éloigné de son potentiel. Il n'atteindra pas 4% d'ici à 2012. Sa faiblesse ne permet pas de disposer de ressources budgétaires suffisantes pour à la fois viabiliser les finances publiques, réduire la pauvreté et enclencher le processus de développement durable.

Après le préalable du rachat de la dette extérieure envers le club de Paris pour placer les finances publiques sur une trajectoire soutenable, nous proposons dans ce chapitre des réformes structurelles susceptibles de maintenir cette trajectoire à long terme à travers l'assainissement des finances publiques et au renforcement des capacités de gestion de la dette.

Mais le meilleur gage pour maintenir les finances publiques sur une trajectoire soutenable en permanence, est d'avoir plus de croissance et d'augmenter son potentiel à long terme. C'est pourquoi, l'accélération de la diversification de l'économie doit être poursuivie.

Certaines mesures reprises dans ce chapitre viennent des recommandations formulées avec justesse par le Département Afrique du FMI dans son rapport d'octobre 2006 sur l'observation des normes et des codes (RONC) au Gabon.

4-1 Renforcer l'assainissement des finances publiques

Le principal indicateur de la situation des finances publiques au Gabon est le solde primaire hors pétrole (HP) de l'administration centrale. 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). D'autres soldes, tel que le solde primaire global, et le solde global base caisse sont également déterminés. L'existence des surplus pétroliers depuis 2003 s'est accompagnée des fortes tensions sur les dépenses courantes et cette relative abondance a également réduit, par une sorte d'aléa moral, les efforts de recouvrement des recettes hors pétrole.

Les dérapages de fin 2005 ont poussé le déficit primaire non pétrolier bien au-delà des niveaux soutenables. En effet, le déficit primaire non pétrolier est monté à 12% du PIB non pétrolier, alors que l'objectif fixé dans la loi de finances rectificative était de 8½ % et son niveau d'équilibre est de 5%. Les dérapages tiennent dans la plupart des cas à une augmentation des dépenses courantes hors intérêts, qui ont dépassé l'objectif indicatif de 4% du PIB non pétrolier. En outre, les recettes non pétrolières ont été inférieures à l'objectif indicatif d'environ 1½ point du PIB non pétrolier.

En prenant pour point d'ancrage de la politique budgétaire le déficit primaire non pétrolier soutenable en permanence, estimé à environ 5% du PIB non pétrolier, l'objectif est de le ramener

à ce niveau dans les prochaines années. Sous l'hypothèse d'une stabilité des prix du pétrole et de la production dans un régime de taux de change fixe, cette orientation de la politique budgétaire est considérée comme étant compatible avec la stabilité macroéconomique globale. Cet effort passe par un gel de la croissance en volume des dépenses et une amélioration du recouvrement des recettes non pétrolières, le renforcement de l'efficacité de la dépense publique et par une accélération de la modernisation de l'Etat.

4-1-1 Ramener le déficit structurel à un niveau soutenable en permanence sur 5 ans

Un déficit structurel ne se résorbe pas de lui-même. Il indique l'ampleur de l'assainissement nécessaire qui doit être obtenu par une réduction des dépenses ou des hausses d'impôts (en veillant à la pression fiscale).

Dans cette étude, nous proposons un horizon de 5 ans pour réduire de 7 points le déficit structurel contrairement à un ajustement brutal que prescrirait dans un tel cas de figure tout modèle classique de revenu permanent. Une trajectoire d'ajustement sur un horizon de 5 ans paraît raisonnable car il tient compte de l'effort d'ajustement budgétaire à réaliser, des effets de cliquets ou des habitudes de consommation et des effets pervers de toute contraction brutale des dépenses, notamment les salaires et les dépenses sociales, sur la stabilité de la politique économique.

- *REDUIRE LES DEPENSES PRIMAIRES EN VOLUME PAR RAPPORT AU PIB HORS PETROLE*

Le rythme d'ajustement dépend de l'effort de réduction ou de décroissance des dépenses primaires et spécialement des dépenses courantes hors intérêts.

Étant donné l'incertitude quant aux conditions économiques futures, les modèles classiques de revenu permanent recommandent, et c'est l'avis de cette étude, de procéder par précaution au plus gros de l'ajustement budgétaire pendant les 2 premières années et de cibler un déficit à long terme plus petit (nécessitant un effort plus faible).

Le rythme de l'ajustement compte tenu de ce qui précède se traduirait par une réduction des dépenses de l'État en volume²¹ de 2,5% en 2006 ; 2% en 2007 ; 1,5% en 2008 et 1% en 2009.

Quel que soit le rythme de l'ajustement choisi par le Gouvernement, il faudra mener une action décisive dans le domaine des dépenses pour placer la politique budgétaire sur une trajectoire soutenable. En particulier, la nécessité pour les pouvoirs publics de disposer en

²¹ L'évolution en volume des dépenses correspond à l'évolution en valeur (dépenses de l'année $n+1$ / dépenses de l'année $n - 1$) * 100) corrigée de l'inflation. Par exemple, si les dépenses progressent de 0,75 % en valeur entre l'année n et l'année $n+1$ et que l'inflation s'établit à 1,75%, alors les dépenses diminuent en volume de -1 % (= 0,75% - 1,75%).

permanence de la maîtrise des dépenses courantes hors intérêts, en identifiant et en mettant un frein à celles qui **disposent d'une productivité marginale faible ou négative**.

▪ *RENFORCER LES MESURES DE RECOUVREMENT DES RECETTES HP*

Un ajustement rapide et moins douloureux, passe une action efficace sur les recettes hors pétrole (sans susciter une hausse de la pression fiscale). Car des recettes élevées accroissent la capacité de financement, améliorent rapidement le déficit structurel et réduisent l'effort d'ajustement.

Dans le cas du Gabon, il faudra remédier à l'érosion des recettes non pétrolières et assurer une gestion plus efficace des recettes publiques. Le régime fiscal au Gabon reste soumis à de fréquentes modifications discrétionnaires qui ne sont pas incorporées dans le code des impôts. En outre, la prolifération des exonérations d'impôt a réduit la base d'imposition, notamment l'assiette de la TVA, et les régimes fiscaux spéciaux opaques découragent les investissements directs étrangers. En ce qui concerne la gestion des recettes, les principales recommandations réitérées dans le RONC sont les suivantes : i) revoir le code des impôts pour y incorporer toutes les modifications; ii) estimer le coût des dépenses fiscales et les inclure dans les documents budgétaires ; et iii) améliorer le domaine de la fiscalité forestière.

▪ *REHAUSSER LA TRANSPARENCE DES RECETTES PETROLIERES*

Même si l'essentiel de l'ajustement repose sur le solde primaire hors pétrole, il importe néanmoins pour améliorer la gouvernance globale des finances publiques, de renforcer la transparence dans la gestion des revenus pétroliers et miniers.

Bien qu'il ait adhéré en 2004 à l'initiative pour la transparence des industries extractives, le Gabon doit rehausser la transparence des recettes provenant de ses ressources naturelles :

- veiller au recouvrement par le Trésor de toutes les recettes pétrolières à percevoir par l'État -y compris les revenus en nature ;
- remplacer le modèle de projection annuel actuel par un modèle mensuel détaillé ;
- Élargir le champ du rapport ITIE pour y inclure le "profit oil" (environ la moitié des recettes pétrolières) et les flux de revenus du secteur minier ;
- Publier les contrats entre l'Etat et les compagnies pétrolières.

4-1-2 Elaborer une trajectoire pluriannuelle soutenable et définir des instruments appropriés

Tout l'enjeu actuel de la politique budgétaire consiste à élaborer une trajectoire pluriannuelle soutenable, et à identifier les instruments propres à assurer le respect de cette trajectoire. C'est l'objet notamment des exercices de programmation à moyen terme auxquels se livre la direction du budget en France.

Au Gabon, bien que le cadre juridique de la gestion des finances publiques soit bien défini, son application n'est pas conforme aux pratiques internationales. L'existence de deux budgets distincts établis par deux ministères différents, l'un pour les dépenses courantes et l'autre pour les dépenses d'équipement, pose d'énormes problèmes de coordination. En conséquence, **les finances publiques du Gabon font apparaître de graves déficiences au niveau de la planification et du suivi des dépenses publiques.**

Dans ces conditions, cette étude recommande d'élaborer un instrument de programmation pluriannuelle des dépenses. L'instrument privilégié qui appelle à plus de responsabilité et de bonne gouvernance est **l'utilisation d'un Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT)** qui fournit un horizon de pilotage à la gestion des finances publiques, permet d'assurer une meilleure traçabilité des dépenses réalisées et, contribue à la transparence et à l'efficacité des processus budgétaires.

A ce sujet les principales recommandations issues du RONC sont les suivantes :

- Assurer la cohérence des projections macroéconomiques des différents ministères et directions ;
- Préparer le budget pour 2007 dans un cadre de dépenses à moyen terme pour 2007–09 ;
- Hiérarchiser les priorités des projets d'investissement figurant au Programme d'investissement public (PIP) pour établir un système de sélection cohérent ;
- Veiller à ce que la classification fonctionnelle des dépenses soit finalisée et entre en application avec le budget 2007.

4-1-3 Poursuivre la réforme de l'administration publique

L'administration publique gabonaise est jugée inefficace par les opérateurs économiques et les IFI. Les conclusions du rapport *Doing Business 2006* de la Banque mondiale établissent que les complications administratives et tracasseries bureaucratiques au Gabon plombent la liberté d'entreprendre avec un taux moyen de démarrage d'une activité largement au dessus de la moyenne mondiale (60 jours contre 48). Les nombreuses initiatives qui ont été prises jusqu'ici pour reformer voire refonder l'administration publique en vue d'améliorer l'efficacité du service public n'ont pas enclenché la dynamique souhaitée. Leur relative inefficacité est liée aux faiblesses du mode classique de gestion administrative qui constitue un handicap sérieux pour le développement du secteur privé.

▪ CHANGER LE MODE DE GESTION DE L'ADMINISTRATION

Initier une gestion de l'administration publique par la performance. Le Gabon doit s'inscrire dans une démarche de performance de gestion de son administration pour s'adapter au contexte mondial et pour renforcer son efficacité, sa productivité et sa transparence.

Pour réussir ce passage délicat d'une administration de procédure à la culture de résultat, les autorités doivent s'y prendre dès maintenant pour une meilleure appropriation de la réforme par les agents de l'Etat et pour éviter les effets déviants de type "*passager clandestin*", si cette nouvelle réforme est suggérée par les institutions IFI à l'occasion d'une nouvelle crise.

▪ *JUSTIFICATION ECONOMIQUE DE LA GESTION PAR LA PERFORMANCE*

Le renforcement de l'efficacité de l'administration et des gains de compétitivité extérieure.

Sur le plan purement économique, le passage à une gestion administrative par la performance constitue une réforme structurelle majeure susceptible de renforcer les mesures d'assainissement des finances publiques, d'accroître la productivité de l'administration et surtout d'améliorer le climat des affaires fortement handicapé par la lourdeur administrative.

La théorie financière moderne nous enseigne en effet que les décisions d'investissement des agents économiques dans une économie financièrement globalisée dépendent d'un arbitrage permanent entre le rendement et le risque. A l'échelon d'une entreprise, le couple rendement et risque est mesuré par des ratios financiers tels que la rentabilité des fonds propres ou le rendement des actions.

A la dimension d'un pays, ce couple est mesuré par le potentiel de croissance de l'économie et le niveau du risque pays. Ce dernier facteur dépend entre autres de la stabilité politique, de la sécurité juridique des investissements et de l'efficacité de l'administration publique.

En matière de stabilité politique, le Gabon bénéficie d'une image communément reconnue comme de havre de paix dans la sous région d'Afrique centrale. En matière d'investissements, ce pays est membre de l'Agence du Groupe de la Banque Mondiale (MGA) et du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) par lesquels la sécurité des investissements étrangers est assurée.

Dans ces conditions et à potentiel de croissance donné, le différentiel de productivité de son administration pourrait constituer un atout déterminant pour une plus grande mobilisation des capitaux productifs extérieurs.

▪ *MOYENS DE MISE EN ŒUVRE DE LA GESTION PAR LA PERFORMANCE*

Le rôle stratégique du Ministère de la Fonction publique. Au plan national, ce projet pourrait être porté par le Ministère de la Fonction publique en charge de la modernisation de l'administration en vue de lui donner une nouvelle ambition et un nouvel élan. Son rôle est de déterminer la vision stratégique nationale et les étapes à suivre.

Mais comme une réforme d'une telle envergure ne peut se faire tous azimuts, elle devra passer par une phase expérimentale pour assurer sa généralisation soit par une diffusion automatique

par "effet de dominos", soit par une volonté politique de poursuivre la réforme par étapes successives.

Le Ministère de l'Economie et des Finances dans un rôle pilote. La gestion par la performance n'est pas une pratique nouvelle pour le Ministère des Finances. La performance est au cœur des politiques macroéconomiques menées par le Ministère avec le FMI depuis les années 80.

La mise en œuvre et le suivi de ces programmes par ce Ministère pour l'ensemble du pays a incontestablement donné à ses services une certaine expérience.

Mieux encore, le souci de la performance est quasi-permanent dans les directions financières par le fait qu'elles sont soumises chaque année par les différentes lois de finances à une obligation de résultat en matière de recouvrement de recettes et davantage dans le cas d'un programme avec le FMI où ce taux de recouvrement constitue un critère de réalisation majeur.

En outre, la réforme administrative étant le corollaire de la réforme budgétaire et de gestion de ressources humaines, le changement de méthode de gestion de l'administration, en commençant par le Ministère des Finances est indispensable à la réussite de la réforme du budget de l'Etat en mode programmes que ses services sont entrain de mettre en œuvre.

4-2 Renforcer les capacités de gestion de la dette publique

4-2-1 Eviter les nouveaux risques de surendettement

Un nouveau piège de la surliquidité mondiale. Le niveau des recettes pétrolières approche de nouveau le pic atteint en 1980, correction faite de l'inflation. Comme en 1979, les pays exportateurs de pétrole comme le Gabon bénéficient d'un afflux de recettes nettes. Le monde connaît à nouveau une surabondance des capitaux. Mais contrairement à cette époque, on assiste à l'émergence des nouveaux créanciers et une croissance rapide de la dette intérieure, engendrant ainsi un apport considérable de fonds venant d'un nombre beaucoup plus grand de sources.

Comme les pays africains présentent désormais de fondamentaux macroéconomiques et des perspectives de croissance améliorées, ils sont devenus plus attractifs pour les organismes de crédits à l'exportation des pays développés et des économies émergentes.

Par ailleurs, étant donné l'abondante liquidité dans le monde et le rétrécissement des marges dans les pays émergents traditionnels, les créanciers extérieurs privés ont également étendu leur champ d'action- qui se limitait auparavant à quelques pays à fort potentiel - à un nombre plus important des pays d'Afrique subsaharienne. Ces changements souhaitables présentent néanmoins de risques. Si ces risques ne sont pas bien gérés, le niveau d'endettement de ces pays pourrait devenir à nouveau intolérable.

Au niveau bilatéral, le Gabon devrait particulièrement se méfier des pays comme la Chine, qui s'illustrent par des conditions de financement extrêmement attrayantes : des prêts à maturité longue et à des taux d'intérêts faibles voire des taux zéro.

C'était déjà le cas de la Libye dans les années 70 qui octroyaient des dons massifs aux pays subsahariens au nom de l'islam qu'elle a ensuite convertis en prêts et exigé le remboursement en période difficile.

Aussi, cette étude suggère-t-elle la mise en place par les autorités d'un cadre de viabilité de la dette (CVD) inspiré de celui élaboré par la Banque mondiale et le FMI pour les pays à faible revenu et éligibles à l'initiative d'allègement de la dette multilatérale. Le CVD est élaboré pour

ENCADRE 5

L'Analyse de viabilité de la dette (AVD)

Les AVD comportent 3 éléments : (i) une analyse prospective et normalisée de la dynamique de la dette et du service de la dette selon un scénario de référence et dans les hypothèses de chocs potentiels ; (ii) l'établissement des seuils d'indicateurs d'endettement propres à chaque pays ; (iii) une évaluation explicite du risque de surendettement extérieur (faible, modéré, élevé ou avéré). Ces évaluations fournissent les informations nécessaires à l'élaboration des stratégies d'emprunt et de financement visant à aider les pays à atteindre prudemment les OMD.

aider ces pays à mobiliser les ressources financières dont ils ont besoin pour leur développement tout limitant les risques d'endettement excessif.

Même si le Gabon n'est pas éligible à l'IADM, il convient de s'approprier cet outil. Le CVD en effet, en améliorant la coordination entre les créanciers, et entre ces derniers et les débiteurs est une opportunité à saisir pour éviter les problèmes de surendettement. A défaut d'obtenir des allègements temporaires de dette, **le CVD constitue un appui technique considérable proposé par les IFI** susceptible d'aider ce pays à formuler une stratégie d'endettement à moyen terme à l'appui de ses objectifs de développement, tout en limitant les risques de surendettement et de vulnérabilité macroéconomique.

4-2-2 Promouvoir une gestion active de la dette grâce au lancement de la Bourse des valeurs mobilières d'Afrique centrale

▪ JUSTIFICATION ECONOMIQUE D'UNE GESTION ACTIVE DE LA DETTE

La dette publique au Gabon est gérée de façon traditionnelle. Sa gestion est assurée par deux directions distinctes : la DGCP qui s'occupe de la gestion administrative (phase contractuelle et mandatement) et la DG Trésor du paiement des mandats. Les 2 directions utilisent deux systèmes informatiques différents. La fusion de ces 2 entités ou l'utilisation d'un logiciel commun reste confrontée à des résistances difficilement surmontables à moyen terme.

Une gestion active de la dette est préconisée dans ce travail, sous l'hypothèse de cadre institutionnel constant. Ce qui fait que les recommandations formulées dans ce travail concernent séparément la DGCP et la DG Trésor.

Les objectifs d'une bonne politique de gestion de la dette doivent viser à satisfaire les besoins de financement de l'Etat et ses obligations de paiement au moindre coût possible à moyen et long terme, en minimisant le risque à un niveau prudent.

Seule une gestion active de la dette permet d'atteindre ces 2 objectifs. En effet, **la gestion active de la dette consiste à tirer profit des fluctuations des marchés financiers** pour se protéger contre le risque financier et notamment les risques de variation des taux d'intérêts, ou à réduire les frais financiers. Elle donne la possibilité de recourir aux instruments de couverture du risque de taux et aux modifications par avenant ou aux remboursements anticipés des emprunts existants.

Les principaux instruments financiers généralement utilisés et repris dans cet encadré permettent de minimiser les coûts à long terme de l'endettement pour le contribuable.

ENCADRE 6

Instruments de gestion active de la dette

Le recours à la technique de "swap de taux d'intérêt". Cette opération consiste à emprunter à court terme à des taux d'intérêts faibles, comme c'est le cas actuellement sur les marchés financiers internationaux, afin de rembourser des dettes à long terme et plus onéreuses ;

Utiliser le marché secondaire de dette, c'est-à-dire encourager ou permettre aux investisseurs de vendre des titres de créance portant sur le Gabon avec des décotes. Cette technique est largement utilisée dans le traitement de la dette des pays lourdement endettés tels que le Brésil ou l'Argentine au cours des années 80-90 et demeure surtout valable pour la dette privée ;

Le recours à la technique des "debt equity swaps" qui consiste en une conversion d'une partie de la dette dans les actifs physiques, des actions et participations industrielles à l'occasion par exemple du processus de privatisation ; ainsi l'Etat endetté rachète sa dette dans sa propre monnaie et se met à l'abri des risques de marché ;

Le rachat de dette, consistant à un prépaiement ou paiement anticipé de la dette pour bénéficier des conditions favorables en matière de taux de refinancement.

▪ MODALITES DE PASSAGE A UNE GESTION ACTIVE DE LA DETTE

La réussite d'une gestion active de la dette a pour préalable la crédibilité de l'Etat et la confiance des marchés ou du public.

Si les différents instruments de gestion active sont difficilement utilisables sur les marchés boursiers internationaux du fait de la faiblesse de sa crédibilité, le lancement prochain de la bourse des valeurs mobilières d'Afrique centrale (BVMAC), offre au Gabon la possibilité de rompre définitivement avec une gestion purement comptable de sa dette publique qui fait supporter au contribuable un coût d'opportunité réel.

1. L'apport de la BVMAC. Il est indéniable que le lancement d'une bourse régionale aura un impact décisif sur la gestion de la dette publique aussi bien au début qu'à la fin du processus d'endettement. En amont, elle réduira la dépendance systématique vis-à-vis du financement extérieur et en aval, éliminera les risques de change, des fluctuations des taux d'intérêts et de refinancement.

L'émission des bons et obligations du trésor offre à l'Etat la possibilité, en dehors de tout risque de change, de restructurer la dette par les techniques de rachat et de conversion de titres sur le marché boursier dans sa propre monnaie.

2. Acquérir des outils efficaces de suivi de la dette. Les meilleures pratiques en matière de gestion de la dette publique sont contenues dans un document de directives publié en 2001 par le FMI et la Banque mondiale et qui formulent les recommandations suivantes :

- tenir une base de données exhaustive de la dette, comprenant la dette intérieure et extérieure, à court et à moyen terme, directe, garantie ou avalisée. Les dons doivent être exclus de la base de données et celle-ci doit être tenue dans une seule structure;
- disposer d'un logiciel de gestion de la dette (DMFS, CS-DRMS, ou logiciel maison) ; et d'un logiciel d'analyse et de la soutenabilité de la dette ;

3. Créer une sous- structure de gestion de risque. Bien que l'étude soit menée sous l'hypothèse de cadre institutionnel constant ou inchangé à moyen terme, celle-ci concerne davantage un changement profond des structures qui gèrent la dette comme le prévoit la réforme de 2001 et qui est inappliquée.

Il importe donc de créer au sein de la DGCP (la direction qui assure la gestion administrative de la dette) une sous -structure permettant aux gestionnaires, formés au préalable aux techniques de gestion de risque, d'identifier et de gérer les arbitrages à effectuer entre les coûts et les risques attendus inhérents au portefeuille de la dette publique.

L'opération de rachat de la dette extérieure auprès du Club de Paris, grâce aux surplus pétroliers, devrait ouvrir la voie à une gestion plus active de la dette publique au Gabon.

4-3 Promouvoir une croissance forte et accélérer le processus de diversification de l'économie pour augmenter le potentiel de croissance

La prospérité relative du Gabon est basée sur des activités extractives : d'abord le bois, puis le manganèse et surtout le pétrole qui domine l'ensemble de l'économie. L'activité économique reste vulnérable aux chocs extérieurs, et sa croissance éloignée de son potentiel.

Au-delà de la nature rentière de l'économie, cette situation résulte également du faible niveau du capital humain, du niveau élevé du chômage, de l'inefficacité des dépenses publiques et du faible développement du secteur privé. Tous ces facteurs ont conduit à une croissance rapide de la pauvreté dont le niveau alarmant a obligé les autorités à élaborer une stratégie pluriannuelle visant à accélérer la croissance et contenue dans le DSCR. La recherche d'une croissance forte devrait également favoriser la viabilité des finances publiques à long terme.

1. Ainsi, le défi crucial auquel est confronté le Gabon est de gérer la transition d'une économie fortement tributaire du pétrole à une économie diversifiée qui met à profit l'initiative privée et fait des progrès décisifs dans la lutte contre la pauvreté.

2. L'amélioration de la gouvernance et la maîtrise de la corruption sont essentielles pour créer un climat plus propice aux affaires. Les indicateurs de gouvernance pour 2004 publiés par la Banque mondiale classent le Gabon dans le dernier tiers en matière de maîtrise de la corruption. Dans l'indice de perception de la corruption de Transparency International, le Gabon, qui venait au 74^e rang en 2004 (avec une note de 3,3), a reculé au 88^e rang en 2005 (avec une note de 2,9). Les initiatives prises récemment pour améliorer la gouvernance et le climat des affaires n'ont pas encore eu d'effets. Des problèmes bien connus sont notamment l'incertitude dans les domaines juridique et réglementaire, l'absence d'un secteur financier dynamique, la rigidité du marché de l'emploi et la persistance des déficiences de la gouvernance.

3. Pour renforcer la croissance économique, l'Etat doit accélérer la mise en oeuvre du programme de réformes structurelles. Il est nécessaire de mettre à exécution le DSCR par des programmes concrets de soutien à la croissance.

Les cours actuellement élevés du pétrole lui offrent une occasion unique d'abaisser nettement le niveau de sa dette et de réduire ainsi une source importante de sa vulnérabilité historique aux chocs et d'accélérer le processus de croissance pour maintenir les finances publiques à un niveau soutenable à long terme.

* * *

CONCLUSION

Au terme de cette réflexion, on retient que la politique budgétaire du Gabon est sur une trajectoire insoutenable à moyen terme. La dette publique, en dépit de son stock relativement faible dans le PIB, fait peser par ses charges d'intérêts d'énormes tensions sur le budget de l'Etat et constitue une lourde hypothèque pour l'avenir, dans la mesure où elle réduit de manière intertemporelle la consommation des générations futures.

Le déficit primaire hors pétrole, qui mesure l'ampleur du déficit structurel et par conséquent l'effort d'ajustement, s'établit durablement au delà de 5% du PIB hors pétrole et sa trajectoire connaît une tendance explosive au cours des dernières années.

Les traitements classiques de retour à l'équilibre des finances publiques, notamment le traitement de la dette dans le cadre du Club de Paris ont donné des résultats insignifiants. Le dogme de l'intangibilité de la date butoir a empêché de restructurer des montants plus importants et ne permet plus au Gabon de recourir à la technique du rééchelonnement du fait du rétrécissement de l'assiette rééchelonnable.

En outre, en raison de son revenu/tête élevé, le Gabon est exclu de l'ensemble des initiatives internationales d'allègement de dette extérieure, la mobilisation de l'aide publique au développement en sa faveur est fortement handicapée par ce statut de pays à revenu intermédiaire et les dons des bailleurs de fonds sont relativement rares.

Nonobstant l'amélioration continue de son historique de performance depuis 2002 et après l'aboutissement satisfaisant de l'accord de confirmation 2004-05 soutenu par le FMI, le Gabon contrairement à d'autres pays à revenu comparable, n'a pas bénéficié du traitement de sa dette extérieure au club de Paris aux conditions de l'initiative d'Evian en dépit des multiples tentatives des autorités.

Depuis 2003, les pays africains producteurs de pétrole dans leur ensemble enregistrent des plus-values pétrolières considérables. Plus qu'une simple bouffée d'oxygène, ces pays ont une chance historique d'amorcer un retour à l'équilibre permanent de leurs finances publiques et d'enclencher la dynamique d'un développement durable.

Le Gabon en particulier se trouve actuellement à un stade critique de son évolution : celui du déclin annoncé de la production pétrolière, dont l'horizon d'épuisement des réserves est estimé par la Banque mondiale à 30 ans.

Dans le contexte actuel d'épuisement des réserves pétrolières, des risques de retournement de conjoncture et de dérives des finances publiques liées à la pression politique et sociale, le Gabon doit profiter des revenus pétroliers actuels pour : « réduire son endettement de façon décisive » et assurer la viabilité de la politique économique.

Ainsi, cette étude préconise t-elle à court terme :

- un paiement anticipé des créances envers les membres du Club de Paris qui serait aux conditions actuelles une opération financièrement rentable. Le gain financier attendu d'une telle opération est estimé à 154 milliards de Fcfa (363 millions de dollars EU). Le pays bénéficierait en effet d'un contexte favorable marqué par des taux d'intérêts mondiaux faibles et des perspectives économiques meilleures qui diminuent le coût de refinancement. En outre, il s'agit d'une nécessité pour le Gabon compte tenu des risques futurs qui pèsent sur les finances publiques et des limites des modes classiques de traitement de sa dette publique.

En conséquence, les excédents budgétaires exceptionnels de l'Etat doivent servir prioritairement au rachat de la dette extérieure auprès du Club de Paris. Cette opération devrait logiquement ouvrir la voie à une gestion plus active de la dette publique. Le lancement prochain de la bourse des valeurs mobilières d'Afrique centrale dont le siège est à Libreville (Gabon) constitue une opportunité supplémentaire de rompre avec le traitement comptable de la dette publique qui fait supporter au contribuable un coût d'opportunité réel ;

- le prépaiement de la dette extérieure devrait également favoriser une réduction importante des charges d'intérêts annuelles afin d'atténuer la vulnérabilité de l'économie aux chocs futurs et d'accroître l'espace budgétaire au profit des investissements et de l'épargne.

Cette étude suggère que la priorité soit accordée à l'épargne publique. Car, sans stabilité macroéconomique et sans une bonne gestion des finances publiques, une forte augmentation des dépenses d'investissement ne saurait être, ni efficace, ni soutenable.

Pour ces raisons, il est essentiel d'économiser le gros des marges budgétaires supplémentaires qui seraient libérées par l'opération de rachat de dette et de la manne pétrolière à venir, tout en veillant à la diversification des moyens de placement de cette "cagnotte". Il conviendrait dans à cet effet de mettre en place un cadre institutionnel plus efficace aux fins de l'accumulation d'actifs financiers.

A moyen terme, l'étude recommande :

- de ramener sur 5 ans le déficit structurel à son niveau soutenable en permanence en réduisant la croissance des dépenses courantes en volume, en remédiant à l'érosion des recettes non pétrolières et par une gestion plus efficace des recettes publiques ;

- d'élaborer une trajectoire pluriannuelle soutenable grâce à la mise en œuvre avec le budget 2008 d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) ;

- en amorçant une étape décisive dans la modernisation de l'Etat grâce à la mise en œuvre de la gestion par la performance.

Après les mesures de court et moyen terme dont le principal pilier est l'opération de rachat de la dette extérieure envers le club de Paris pour placer les finances publiques sur une trajectoire soutenable, cette étude propose des réformes structurelles visant à maintenir cette trajectoire à

long terme à travers l'assainissement des finances publiques et au renforcement des capacités de gestion de la dette. Mais le meilleur gage pour maintenir les finances publiques sur une trajectoire soutenable en permanence, est d'avoir plus de croissance et d'augmenter son potentiel à long terme. Pour cela l'étude propose une accélération de la diversification de l'économie à travers le lancement des projets concrets dans cadre du DSCR.

En guise de piste de réflexion, nous dirons que l'endettement a appauvri des milliers d'habitants des pays africains. Alors que les perspectives économiques s'améliorent, on assiste à la fois à un réel espoir de sortir définitivement de cette crise et une résurgence des risques surendettement du fait de l'abondance de la liquidité mondiale et la diversité de ses sources y compris de la part des pays émergents qui s'illustrent par un laxisme dans les conditionnalités d'octroi des crédits.

Il est indispensable pour les IFI de faire adopter aux pays débiteurs et créanciers un code de bonne conduite fixant le rapport à 20% à ne pas dépasser entre le service de la dette et les recettes budgétaires. Car ce ratio donne une indication plus juste des distorsions que la dette crée dans le système économique, même si sa part dans le PIB est relativement faible.

En outre, dans le cas des pays exportateurs de pétrole, le ratio budgétaire permet de fonder une analyse sérieuse de la viabilité de la dette dans la mesure où il constitue le seul lien réel entre le secteur pétrolier et le secteur hors pétrole.

Le maintien du ratio budgétaire à 20% constitue une garantie offerte aux débiteurs et aux créanciers. Un Etat arrivant à ce seuil, devra chercher des moyens intérieurs de financement. Il appliquera, s'il le faut, une politique d'austérité sans contraintes extérieures. En revanche, il pourra emprunter davantage si les recettes d'exportations augmentent. Une coordination des créanciers permettra d'examiner la rentabilité financière et l'importance socio-économique du projet pour lequel le prêt est consenti.

De même, l'exercice de surveillance multilatérale de la CEMAC doit être renforcé. L'absence de sanctions, l'inefficacité du mécanisme de pression par les pairs, l'absence d'une structure indépendante des statistiques et la rivalité entre les Etats favorisent le recours à la *comptabilité créatrice*²² pour respecter artificiellement les critères. Tout en remédiant à ces insuffisances, l'apport supplémentaire de cette structure communautaire serait de s'assurer de la rentabilité des projets financés par emprunts en exigeant pour chaque Etat une analyse coûts- avantages rigoureuse des projets d'investissements. Car l'on sait que la mauvaise utilisation des prêts est la cause principale de la crise de la dette dans les pays en développement et pour laquelle on n'a pas encore trouvé de solution.

²² C'est-à-dire des manipulations statistiques ou comptables visant à gonfler ou diminuer artificiellement les recettes fiscales ou les dépenses -comme ce fut le cas de la Grèce en 1999 pour intégrer la zone euro et de l'Italie sous la présidence de Berlusconi ou encore dans le cas du scandale Enron aux USA dans le secteur privé.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

OUVRAGES ET RAPPORTS D'ETUDES

Azam Jean-Pierre et Plane Pierre [1986], « Endettement et développement optimal : analyse théorique et test empirique », in Bourguinat et Mistral, *La crise de la dette, acte II*, Economica.

Bangaké Claude [2000], "*Dette publique et effet de richesse : une application au cas du Gabon*", mémoire DEA PTCI, Université Omar Bongo, septembre.

Banque mondiale [1989], *L'Afrique subsaharienne, de la crise à une croissance durable, Étude de prospective à long terme*, Washington D.C.

Barro Chambrier Hugues Alexandre [1990], « L'économie du Gabon, politiques d'ajustement et d'adaptation », Economica.

Barro R.J. [1990], « Government spending in a simple model of endogenous growth », *Journal of Political Economy*, vol. 98, n°5, pp. 103-125.

Berthélémy J-C. et Girardin E. [1992], « Crise de la dette et nouvelles stratégies financières », in Eric Girardin [ed.], *Finance Internationale, l'état actuel de la théorie*, Economica.

Bleaney M., Greenaway D. [1993], « Adjustment to External Imbalance and Investment Slumps in Developing Countries », *European Economic Review*, 37.

Bouloubou Léandre [2003], "*La problématique actuelle de l'endettement au Gabon*", in rapport de stage, Institut d'Economie et des Finances, juillet.

Cellule nationale de surveillance multilatérale [2007], « Rapport économique du Gabon pour l'année 2006 », mars.

Centre de développement de l'OCDE [2006], « Perspectives économiques en Afrique en 2006 : un continent à deux vitesses ? », Repères n°22 mai.

Chambas Gérard [1994], *Fiscalité et développement en Afrique Subsaharienne*, Ministère de la coopération, Economica.

Cohen Daniel [1986], *Monnaie, richesse et dette des nations*, Editions du CNRS, 1986.

Cohen Daniel [1996], *The sustainability of African Debt*, The World Bank, Policy Research Working Paper, WPS1621.

Daniel Leigh & Jan- Peters Olters [2006], *Gabon preparing fiscal policies for the post-oil era*, IMF Survey, June.

Engone Mvé Sylvain [2001], "*La soutenabilité de la politique budgétaire au Gabon*", les Cahiers du LEA série B n°6, Université Omar Bongo, Libreville, septembre.

Esters Christian [2006], « La gestion de la dette publique en France : les objectifs, les instruments et la gestion des risques », Master d'administration publique ENA, janvier.

- Eyeghé Nzé Emmanuel [2001], "*Ajustement structurel au Gabon : une vue d'ensemble depuis 1986*", Rapport de stage, Institut d'Economie et des Finances, juin.
- Fonds monétaire international [2006], « Gabon : consultations au titre de l'article IV », Rapport des services du FMI, juillet.
- Fonds monétaire international [2006], « Perspectives économiques mondiales », Réunions de printemps, avril.
- Kessler Denis [1985], « Endettement, épargne et croissance dans les pays en voie de développement », in D.Kessler et P-A.Ullmo, *Epargne et développement*, Economica.
- Laffargue Jean-Pierre [1987], "*Croissance et endettement externe*", Revue d'économie politique, n°4.
- Mabika Mouyama Alfred [1994], « Stratégie de redéploiement de l'économie gabonaise », Academia.
- Matsinga Alexandre [1999], "*Les effets de la dette sur les principaux agrégats macroéconomiques gabonais : une analyse quantitative à l'aide du modèle MEGA*", Rapport de stage, Institut d'Economie et des Finances, juin.
- Olive Gaston [1988], "*Modélisation d'une politique de désendettement*", Stateco, n°54.
- Ondo Ossa Albert [1985], « Le Gabon, un pays riche mais sous développé » thèse de doctorat Nancy II.
- Pébereau Michel [2007], "*Rompre avec la facilité de la dette publique*", La revue du Trésor n°1, janvier.
- PNUD Gabon [2006], « Profil Pays du Gabon » Département des politiques et des stratégies, janvier.
- Perrot Etienne [2006], "La dette publique : problèmes d'interprétation" Etudes revue de culture contemporaine, Tome 404 n°3 mars.
- Raffinot Marc [1991], *Dette extérieure et ajustement structurel*, EDICEF-AUPELF, Ellipses.
- Raffinot Marc [1996], *Budget économique et endettement extérieur*, rapport GTZFED-MEF, Ouagadougou, juillet.
- Raffinot Marc [1998], « soutenabilité de la dette extérieure : de la théorie aux modèles d'évaluation pour les pays à faible revenu », Document de travail, janvier.
- Saint-Paul Gilles [1994], "*La dette publique comme moteur du développement financier*", Revue économique, n° 3, mai, pp. 767-773.
- Zomo Yebé Gabriel [1993], « Comprendre la crise de l'économie gabonaise », L'harmattan.

ANNEXES

Table 46. Gabon: External Public Debt, 1995–2006 1/

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
(In billions of CFA francs)												
Outstanding debt	1 955,7	1 987,3	2 030,7	1 993,2	2 079,8	2 001,8	2 116,9	2 095,4	1 906,0	1 852,2	1 770,1	1 594,9
Bilateral creditors	1 585,4	1 618,2	1 638,0	1 624,0	1 668,1	1 627,2	1 781,6	1 798,1	1 676,8	1 620,3	1 558,8	1 413,7
Paris Club creditors	1 565,1	1 599,7	1 616,0	1 596,7	1 631,3	1 581,0	1 730,5	1 756,2	1 635,0	1 583,5	1 523,7	1 372,7
Other official creditors	20,3	18,5	22,0	27,3	36,8	46,2	51,1	41,9	41,8	36,8	35,1	41,0
Multilateral	293,2	306,3	333,2	321,8	357,0	336,4	308,5	276,2	210,6	213,9	199,0	174,6
Commercial banks	77,1	62,8	59,5	47,4	54,7	38,2	26,8	21,1	18,6	18,0	12,3	6,6
Debt service (accrual basis)	313,2	304,9	237,3	271,5	315,3	337,9	285,8	367,1	303,5	296,1	296,1	307,4
Debt cancellation	22,4	21,9	20,0	19,0	18,0	17,0	17,3	2,7	8,0	2,6	2,6	3,0
Debt service after debt relief	164,4	167,7	93,0	92,1	135,6	265,5	216,8	228,1	147,0	145,3	232,2	323,7
Change in arrears (-=reduction)	0,0	0,0	0,0	166,8	311,9	-478,7	61,1	217,2	47,7	-321,6	0,7	1,3
Debt rescheduling and deferral 2/	126,4	115,3	124,3	160,4	161,7	55,4	51,7	136,3	148,5	148,2	72,6	0,0
Debt service paid	197,3	171,5	217,2	121,7	80,6	247,9	471,8	130,6	218,0	225,2	245,2	326,0
(In percent, unless otherwise indicated)												
Debt-service ratio 3/												
Before debt relief	28,5	19,4	18,3	31,3	23,2	18,0	28,2					
After debt relief	15,5	9,7	17,3	29,8	22,1	17,3	27,4					
Debt/GDP 4/	47,7	52,4	59,9	56,2	61,5	73,1	71,8					
Debt (millions of U.S. dollars)	3 933,6	4 028,3	3 722,6	3 666,1	3 744,5	3 162,3	2 756,9					

Source: Ministry of Economy, Finance, Budget, and Privatization.

1/ End-of-period data, excluding publicly guaranteed debt.

2/ For 2000, Paris Club rescheduling; for 2001, rescheduling with non-Paris Club creditors under negotiation.

3/ In percent of exports of goods and nonfactor services.

4/ Including IMF.

Table 25. Gabon: Fiscal Operations of the Central Government, 1995–2006

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
(In billions of CFA francs)												
Total revenue and grants	835,7	874,7	1 029,9	912,4	813,9	1 207,6	1 173,6	1 089,9	1 050,3	1 113,6	1 362,2	1 582,4
Revenue	835,7	874,7	1 029,9	912,4	813,9	1 207,6	1 173,6	1 088,0	1 049,1	1 111,6	1 360,2	1 582,4
Oil revenue	469,2	533,6	643,9	498,7	368,9	814,7	752,9	609,0	570,2	600,0	835,2	1 012,8
Non-oil revenue	366,5	341,1	386,0	413,7	445,0	392,9	420,7	479,0	478,9	511,6	525,0	569,6
Direct taxes	76,8	80,2	100,3	107,6	91,6	81,9	96,6	134,2	122,6	137,3	138,6	159,4
Indirect taxes	85,1	54,0	72,5	72,8	58,2	80,2	70,8	83,5	109,6	115,1	113,7	113,7
Taxes on international trade	128,7	147,8	190,9	214,5	164,6	214,7	218,3	210,0	200,3	200,5	215,3	240,3
Import duties	110,7	125,2	168,3	200,8	146,7	186,1	187,8	180,9	171,2	172,9	179,6	210,1
Export taxes	18,0	22,6	22,6	13,7	17,9	28,6	30,5	29,1	29,1	27,6	35,7	30,2
Other revenue	75,9	59,1	22,3	18,8	130,6	16,1	35,0	51,3	46,4	58,7	57,4	56,2
Foreign grants	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,9	1,2	2,1	2,0	0,0
Total expenditure (including net lending)	678,3	764,6	980,2	1 281,6	779,5	786,0	1 061,9	969,1	789,0	827,1	930,8	1 088,0
Total expenditure (excluding interest)	477,3	591,5	788,2	1 080,0	583,6	574,0	758,2	817,8	647,6	676,3	801,6	971,4
Current expenditure	515,0	522,1	630,6	918,8	660,6	674,7	860,4	687,4	613,6	627,8	717,4	725,4
Wages and salaries	178,1	184,8	195,7	204,9	214,0	216,6	219,6	220,6	229,0	226,3	227,8	252,4
Purchases of goods and services	112,9	142,6	140,1	204,2	124,2	128,3	177,0	156,7	124,8	125,1	153,2	167,2
Transfers and subsidies	23,0	21,6	102,8	308,1	126,5	117,8	160,1	158,8	118,3	125,6	207,2	189,2
Interest payments	201,0	173,1	192,0	201,6	195,9	212,0	303,7	151,3	141,5	150,8	129,2	116,6
Capital expenditure	136,0	147,9	349,6	362,8	118,9	105,1	163,6	136,6	130,7	160,0	155,0	197,9
Net lending	27,3	94,6	0,0	0,0	0,0	6,2	37,9	17,1	0,3	0,0	5,0	0,0
Restructuring cost of public enterprises	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	67,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Road Maintenance Fund (FER) and special funds	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	60,5	44,5	39,3	53,4	55,8
Oil products subsidies	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	108,9
Primary balance	358,4	283,2	241,7	-167,6	230,3	633,6	415,4	272,1	402,8	437,3	560,6	611,0
Overall balance (on a commitment basis)	157,4	110,1	49,7	-369,2	34,4	421,6	111,7	120,8	261,3	286,5	431,4	494,4
Change in arrears	-53,6	-125,0	-54,0	81,0	-20,5	-276,2	54,7	1,1	-36,4	-193,7	-193,7	-9,6
External	0,0	0,0	0,0	97,8	104,5	-201,3	26,2	81,1	32,4	-140,4	-140,4	-0,3
Domestic	-53,6	-125,0	-54,0	-16,8	-125,0	-74,9	28,5	-79,9	-68,8	-53,3	-53,3	-9,3
Overall balance (on a cash basis)	103,8	-14,9	-4,3	-288,2	13,9	145,4	166,4	122,0	224,9	92,8	237,7	484,8
Financing	-103,8	14,9	4,3	288,2	-13,9	-145,4	-166,4	-122,0	-224,9	-92,8	-356,7	-484,8
External (net)	64,4	72,1	-4,1	212,8	239,8	169,2	-213,2	-76,9	-130,7	93,9	-130,8	-209,2
Drawings	83,0	80,7	53,8	28,9	29,2	22,7	9,3	17,7	8,7	59,9	8,9	22,1
Project financing	45,1	45,7	53,8	28,9	29,2	22,7	9,3	17,7	8,7	17,8	8,9	7,9
Program financing	37,9	35,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	42,1	0,0	14,2
Amortization	-222,9	-191,5	-200,8	-191,7	-193,7	-242,1	-309,7	-243,6	-198,6	-208,2	-219,4	-232,5
Arrears (- = reduction)	0,0	0,0	0,0	129,3	141,2	-271,6	35,0	135,8	46,1	-185,8	0,0	0,0
Debt rescheduling and deferral	41,8	150,8	122,9	227,3	245,1	649,1	29,4	1,3	2,0	425,4	77,3	1,2
Debt cancellation	22,4	21,9	20,0	19,0	18,0	17,0	17,0	11,9	11,1	2,6	2,4	0,0
Advance external debt payment	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-5,9	5,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Domestic (net)	-168,2	-57,2	8,4	75,4	-253,7	-314,6	46,8	-45,1	-94,2	-186,7	-225,9	-275,6
Banking system	13,3	-1,7	-31,8	122,5	-24,5	-177,1	146,3	-51,5	12,1	-86,0	-110,6	-95,2
Nonbank sources	-181,5	-55,5	40,2	-47,1	-229,2	-137,5	-99,6	6,5	-106,3	-100,7	-115,3	-180,4
(In percent of total GDP)												
Total revenue (excluding grants)	33,8	30,0	33,1	34,5	28,3	33,5	34,0	31,7	29,8	29,4	29,8	31,7
Oil revenue	19,0	18,3	20,7	18,9	12,8	22,6	21,8	17,7	16,2	15,8	18,3	20,3
Non-oil revenue	14,8	11,7	12,4	15,6	15,5	10,9	12,2	13,9	13,6	13,5	11,5	11,4
Total expenditure	27,4	26,2	31,5	48,5	27,2	21,8	30,7	28,2	22,4	21,8	20,4	21,8
Total expenditure, excluding interest	19,3	20,3	25,4	40,8	20,3	15,9	21,9	23,8	18,4	17,8	17,5	19,5
Current expenditure	20,8	17,9	20,3	34,7	23,0	18,7	24,9	20,0	17,4	16,6	15,7	14,5
Wage bill	7,2	6,3	6,3	7,7	7,5	6,0	6,4	6,4	6,5	6,0	5,0	5,1
Other current spending	5,5	5,6	7,8	19,4	8,7	6,8	9,8	9,2	6,9	6,6	7,9	7,1
Interest	8,1	5,9	6,2	7,6	6,8	5,9	8,8	4,4	4,0	4,0	2,8	2,3
Capital expenditure	5,5	5,1	11,2	13,7	4,1	2,9	4,7	4,0	3,7	4,2	3,4	4,0
Primary balance (on a commitment basis)	14,5	9,7	7,8	-6,3	8,0	17,6	12,0	7,9	11,4	11,5	12,3	12,2
Overall balance (on a commitment basis)	6,4	3,8	1,6	-14,0	1,2	11,7	3,2	3,5	7,4	7,6	9,4	9,9
Overall balance (on a cash basis)	4,2	-0,5	-0,1	-10,9	0,5	4,0	4,8	3,5	6,4	2,4	5,2	9,7
(In percent of non-oil GDP)												
Non-oil revenue	24,3	20,9	21,0	21,4	24,4	20,6	20,4	23,1	22,9	24,0	23,3	23,0
Wage bill	11,8	11,3	10,7	10,6	11,7	11,4	10,6	10,6	11,0	10,6	10,1	10,2
Memorandum items: (In billions of CFA francs, unless otherwise indicated)												
GDP at market prices	2 475,2	2 912,8	3 109,1	2 645,0	2 871,0	3 608,1	3 454,8	3 437,2	3 518,9	3 792,1	4 570,9	4 991,5
Non-oil GDP at market prices	1 505,4	1 634,1	1 834,7	1 931,2	1 821,6	1 906,1	2 064,2	2 074,6	2 091,2	2 135,9	2 254,5	2 472,5

Source: Ministry of Economy, Finance, Budget, and Privatization.

Table 28. Gabon: Central Government Expenditure, 1995–2006

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
(In billions of CFA francs)												
Total expenditure	678,3	764,6	980,2	1 281,6	779,5	786,0	1 061,9	969,1	789,0	827,1	1 041,1	1 122,1
Current expenditure	515,0	522,1	630,6	918,8	660,6	674,7	860,4	687,4	613,6	627,8	789,3	827,5
Wages and salaries	178,1	184,8	195,7	204,9	214,0	216,6	219,6	220,6	229,0	226,3	227,8	252,4
Goods and other services	112,9	142,6	140,1	204,2	124,2	128,3	177,0	156,7	124,8	125,1	153,2	167,2
Transfers and subsidies	23,0	21,6	102,8	308,1	126,5	117,8	160,1	158,8	118,3	125,6	279,1	291,3
Interest payments	201,0	173,1	192,0	201,6	195,9	212,0	303,7	151,3	141,5	150,8	129,2	116,6
Capital expenditure	136,0	147,9	349,6	362,8	118,9	105,1	163,6	136,6	130,7	160,0	193,4	238,8
Net lending	27,3	94,6	0,0	0,0	0,0	6,2	37,9	17,1	0,3	0,0	5,0	0,0
Restructuring cost of public enterprises	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	67,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Road Maintenance Fund (FER) and special funds	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	60,5	44,5	39,3	53,4	55,8
Oil products subsidies	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	71,9	102,1
(In percent of total expenditure)												
Current expenditure	75,9	68,3	64,3	71,7	84,7	85,8	81,0	70,9	77,8	75,9	75,8	73,7
Wages and salaries	26,3	24,2	20,0	16,0	27,5	27,6	20,7	22,8	29,0	27,4	21,9	22,5
Goods and other services	16,6	18,7	14,3	15,9	15,9	16,3	16,7	16,2	15,8	15,1	14,7	14,9
Transfers and subsidies	3,4	2,8	10,5	24,0	16,2	15,0	15,1	16,4	15,0	15,2	26,8	26,0
Interest payments	29,6	22,6	19,6	15,7	25,1	27,0	28,6	15,6	17,9	18,2	12,4	10,4
Capital expenditure	20,1	19,3	35,7	28,3	15,3	13,4	15,4	14,1	16,6	19,3	18,6	21,3
Net lending	4,0	12,4	0,0	0,0	0,0	0,8	3,6	1,8	0,0	0,0	0,5	0,0
Restructuring cost of public enterprises	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(In percent of GDP)												
Total expenditure	45,1	46,8	53,4	66,4	42,8	41,2	51,4	46,7	37,7	38,7	46,2	45,4
Current expenditure	34,2	32,0	34,4	47,6	36,3	35,4	41,7	33,1	29,3	29,4	35,0	33,5
Wages and salaries	11,8	11,3	10,7	10,6	11,7	11,4	10,6	10,6	11,0	10,6	10,1	10,2
Goods and other services	7,5	8,7	7,6	10,6	6,8	6,7	8,6	7,6	6,0	5,9	6,8	6,8
Transfers and subsidies	1,5	1,3	5,6	16,0	6,9	6,2	7,8	7,7	5,7	5,9	12,4	11,8
Interest payments	13,4	10,6	10,5	10,4	10,8	11,1	14,7	7,3	6,8	7,1	5,7	4,7
Capital expenditure	9,0	9,1	19,1	18,8	6,5	5,5	7,9	6,6	6,3	7,5	8,6	9,7
Net lending	1,8	5,8	0,0	0,0	0,0	0,3	1,8	0,8	0,0	0,0	0,2	0,0
coûts de restructuration	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,3	0,0	0,0	0,0	0,0
In percent of Total revenue												
Total expenditure	81,2	87,4	95,2	140,5	95,8	65,1	90,5	89,1	75,2	74,4	72,7	70,9
Current expenditure	61,6	59,7	61,2	100,7	81,2	55,9	73,3	63,2	58,5	56,5	55,1	52,3
Wages and salaries	21,3	21,1	19,0	22,5	26,3	17,9	18,7	20,3	21,8	20,4	15,9	16,0
Goods and other services	13,5	16,3	13,6	22,4	15,3	10,6	15,1	14,4	11,9	11,3	10,7	10,6
Transfers and subsidies	2,8	2,5	10,0	33,8	15,5	9,8	13,6	14,6	11,3	11,3	19,5	18,4
Interest payments	24,1	19,8	18,6	22,1	24,1	17,6	25,9	13,9	13,5	13,6	9,0	7,4
Capital expenditure	16,3	16,9	33,9	39,8	14,6	8,7	13,9	12,6	12,5	14,4	13,5	15,1
Net lending	3,3	10,8	0,0	0,0	0,0	0,5	3,2	1,6	0,0	0,0	0,3	0,0
Restructuring cost of public enterprises	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Memorandum items:												
(In billions of CFA francs)												
Non oil Nominal GDP	1 505,4	1 634,1	1 834,7	1 931,2	1 821,6	1 906,1	2 064,2	2 074,6	2 091,2	2 135,9	2 254,5	2 472,5
Total revenue	835,7	874,7	1 029,9	912,4	813,9	1 207,6	1 173,6	1 088,0	1 049,1	1 111,6	1 432,1	1 582,4

Source: Ministry of Economy, Finance, Budget, and Privatization.