

**MINISTRE DE L'ECONOMIE,  
DES FINANCES, DU BUDGET  
ET DE LA PRIVATISATION**

REPUBLIQUE GABONAISE  
Union – Travail – Justice



-----  
**SECRETARIAT GENERAL**

-----  
**DIRECTION GENERALE  
DU BUDGET**

-----  
**DIRECTION DU BUDGET**  
-----

# **DIRECTION DU BUDGET**



## **RAPPORT D'ACTIVITE**

**Année 2004**

*A l'attention de Monsieur le Directeur Général du Budget*

*- Février 2006 -*

# Sommaire

INTRODUCTION.....	3
I- L'ELABORATION DES LOIS DE FINANCES ET DES DOCUMENTS ANNEXES .....	4
II- LE SUIVI DE L'EXECUTION DU BUDGET EN 2004.....	4
III- LA PREPARATION ET LE SUIVI DES MISSIONS DU FMI .....	13
A- LA PREMIERE MISSION (REVUE DE L' ACCORD DE CONFIRMATION DU 26 JUIN AU 06 AOUT 2004) : .....	14
B- LA DEUXIEME MISSION (REVUE DE L' ACCORD DE CONFIRMATION DU 25 OCTOBRE AU 06 NOVEMBRE 2004) : .....	16
IV- LE BILAN DE GESTION DES POSTES BUDGETAIRES .....	28
V- L'ETAT D'AVANCEMENT DES DIFFERENTS TRAVAUX.....	29
A-INFORMATISATION DE LA MAIN D'ŒUVRE NON PERMANENTE (MONP).....	29
B- SUIVI PHYSIQUE DES DOSSIERS DE DEPENSE .....	34
C- INFORMATISATION DES ORDRES DE RECETTES .....	35
D- PR2K .....	35
VI- GESTION DU PERSONNEL.....	35
VII- SEMINAIRES ET COLLOQUES.....	36
A- MISSION D'INFORMATION SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE AUPRES DE LA DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA VILLE A PARIS.....	36
B- COURS SUR LA POLITIQUE ET LA GESTION DES DEPENSES PUBLIQUES .....	40
C- SEMINAIRE REGIONAL SUR LA MISE EN ŒUVRE D'UN SYSTEME INTEGRE DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES DANS LES PAYS FRANCOPHONES D'AFRIQUE .....	55
D- COURS SUR LES INTERACTIONS ENTRE LA POLITIQUE MONETAIRE, LA POLITIQUE BUDGETAIRE ET LES MARCHES .....	79
E- ATELIER SUR L'ELABORATION DES PROGRAMMES TRIENNAUX DE CONVERGENCE .....	109
F- COURS FONDAMENTAL DE FINANCES PUBLIQUES ET POLITIQUES DE REDUCTION DE LA PAUVRETE.....	113
G- FINANCEMENT DES COLLECTIVITES LOCALES.....	115
H- MISSION SUR LES CENTRES HOSPITALIERS DE L'INTERIEUR .....	149
I- SEMINAIRE SUR LE DEPLOIEMENT DE LA STRATEGIE NATIONALE DE MOBILISATION DES RECETTES DE L'ÉTAT .....	153
J- ETUDE SUR LES CHARGES RELATIVES A L'ENTRETIEN DES NOUVEAUX BATIMENTS ADMINISTRATIFS .....	166
CONCLUSION.....	176

# Introduction

En 2004, la situation macroéconomique du Gabon s'est caractérisée par un ralentissement de l'activité économique, une baisse des tensions inflationnistes, une certaine maîtrise des dépenses publiques, une consolidation du solde de la balance commerciale et une amélioration de la position extérieure.

Cette situation s'est opérée dans un contexte international marqué par la faiblesse du dollar contrastant avec la bonne tenue des prix des principaux produits d'exportation. Le taux de croissance du PIB mondial s'est établi à 4,6% en 2004 contre 3,2% en 2003.

Au plan interne, l'on a observé une consolidation des finances publiques, en liaison avec une amélioration des recettes pétrolières suite à l'évolution des cours internationaux.

En effet, la politique budgétaire a consisté à dégager un excédent budgétaire primaire de 10,3% du PIB en 2004 et de 8,6% en 2005, (par rapport aux 11,4% enregistrés en 2003), ce qui limiterait le besoin de financement à un niveau susceptible d'être couvert par le rééchelonnement de la dette accordé par les créanciers membres des clubs de Paris et de Londres et l'utilisation des ressources du Fonds Monétaire International (FMI).

Toutefois, il est à noter que les objectifs que le Gouvernement s'est fixés pour la période avril 2004-juin 2005, pour lesquelles il a sollicité un accord de confirmation avec le FMI, sont conformes aux grandes orientations consignées dans le document intérimaire de stratégie pour la réduction de la pauvreté (daté du 28 octobre 2003) qui est en train d'être finalisé à travers un processus participatif avec le soutien des bailleurs de fonds.

A travers ce cadrage, les activités de la Direction du Budget, au titre de ses missions, ont été centrées sur : l'élaboration des lois de finances et documents annexes, le suivi de l'exécution du budget, la préparation et le suivi des missions du FMI, le déploiement des agents de l'Etat à travers une gestion rationnelle des postes budgétaires, l'élargissement du champ informatique, l'encadrement de ses agents et la participation et tenue des séminaires et colloques conformément aux objectifs du Gouvernement en 2004.

## I- L'ELABORATION DES LOIS DE FINANCES ET DES DOCUMENTS ANNEXES

Pour l'année 2004, la Direction du Budget, dans le cadre de ses missions de préparation et du suivi de l'exécution du budget, a élaboré les lois de finances et les documents annexes suivants :

- loi de finances rectificative 2004 ;
- loi de règlement, gestion 2003 et le compte général administratif y relatif ;
- document sur les travaux préparatoires du séminaire gouvernemental d'orientation budgétaire ;
- document de synthèse des conférences budgétaires, exercice 2005 ;
- loi de finances pour l'année 2005.

## II- LE SUIVI DE L'EXECUTION DU BUDGET EN 2004

### 1- L'exécution du budget en ressources

Initialement évaluées à 1006,8 milliards de Fcfa dans la loi de finances de l'année 2004, les ressources propres ont été revues à la hausse (14%) pour s'établir à 1.148,3 milliards de Fcfa dans la loi de finances rectificative 2004.

Cette augmentation a été le résultat du réajustement à la hausse du niveau de la production pétrolière qui s'est accrue d'environ 1 million de tonnes, et de la bonne tenue du prix du baril de pétrole qui a connu un relèvement de 51,2% par rapport au prix fixé dans la loi de finances initiale.

**Tableau n° 1 :** Variation des principales hypothèses

	Prévisions		Ecart
	LFI 2004	LFR 2004	LFR /LFI
<b>Production pétrolière (en milliers de tonnes)</b>	<b>12 700</b>	<b>13 600</b>	<b>7,1%</b>
Prix du baril de pétrole gabonais (en \$ USD)	24,4	36,9	51,2%
Taux de change du dollar US (en Fcfa)	615	534,4	-13,1%
<b>Exportations de manganèse (milliers de tonnes)</b>	<b>2 050</b>	<b>2 400</b>	<b>17,1%</b>
Prix de vente de manganèse (dollar/tonne)	85,0	112,2	32,0%
<b>Exportations de grumes (milliers de m<sup>3</sup>)</b>	<b>1 800</b>	<b>1 565</b>	<b>-13,1%</b>
Okoumé	1 000	898	-10,2%
Ozigo	50	7	-86,0%

Bois divers	750	660	-12,0%
Prix export. Okoumé (Fcfa/m3)	97 821	97 821	0,00%
Prix export. Ozigo (Fcfa/m3)	78 336	78 336	0,00%
Prix export. Divers (Fcfa/m3)	107 583	107 583	0,00%

*Source : DGE.*

En 2004, les recettes budgétaires recouvrées se sont établies à 1.006,3 milliards de Fcfa contre une prévision de 1.148,3 milliards de Fcfa dans la loi de finances rectificative 2004, soit un taux de réalisation de 87,7%.

Cette bonne performance s'explique essentiellement par un meilleur rendement des recettes provenant du secteur pétrolier qui représentent 56,9% des recettes totales recouvrées.

En revanche, les ressources d'emprunt n'ont été mobilisées qu'à hauteur de 81,6 milliards de Fcfa contre une prévision de 512,2 milliards de Fcfa dans la loi de finances rectificative.

Au total, l'ensemble des ressources mobilisées en 2004 s'est élevé à 1.087,8 milliards de Fcfa contre une prévision de 1.660,5 milliards de Fcfa, soit 65,5% de taux de réalisation.

Ainsi, l'écart entre les prévisions et les réalisations se chiffre à 572,6 milliards de Fcfa.

**Tableau n° 2 : Ressources budgétaires**

<i>(En F.cfa)</i>	2004		
	Prévisions (LFR)	Réalisations	Ecart <sup>s</sup> réal./prév.
Ressources propres	1 148 300 000 000	1 006 301 053 009	-141 998 946 991
Ressources d'emprunts	512 200 000 000	81 594 075 108	-430 605 924 892
<b>Ressources totales</b>	<b>1 660 500 000 000</b>	<b>1 087 895 128 117</b>	<b>-572 604 871 883</b>

*Sources : DGB, Trésor, DGI.*

### ***a) L'exécution des ressources propres***

En 2004, l'exécution des ressources propres a dégagé une moins value de 141,7 milliards de Fcfa. Cette contre performance s'explique par l'atonie observée dans le secteur hors pétrole qui a enregistré un taux de croissance de 2% en 2004.

En effet, le faible niveau de l'activité dans ce secteur de l'économie a eu une incidence négative sur les recettes de l'Etat notamment sur celles provenant de l'impôt sur les sociétés, des taxes sur les biens et services ainsi que celles relatives au commerce extérieur.

**Tableau n° 3 : Exécution des ressources propres**

<i>(En Fcfa)</i>	2004		
	Prévisions (LFR)	Réalisations	Ecart <sup>s</sup> réal./prév.
<b>Ressources propres</b>	1 148 300 000 000	1 006 301 053 009	-141 998 946 991
<b>Titre 1 : Recettes fiscales</b>	658 670 000 000	533 603 938 688	-125 066 061 312
<b>Titre 2 : Revenus dom. et parti. Fin.</b>	478 526 000 000	451 609 005 367	-26 916 994 633
<b>Titre 3 : Recettes diverses</b>	11 104 000 000	21 088 108 954	10 219 245 677

*Sources : DGB, Trésor, DGI.*

*i) Les recettes fiscales*

Au terme de l'année fiscale 2004, le cumul des recettes recouvrées au titre des impôts, des droits et taxes assimilés ainsi que des amendes y afférentes atteint 81% des objectifs de recettes autorisées par le Parlement, soit 533,6 milliards de Fcfa.

A l'exception de l'impôt sur les sociétés du secteur pétrole, l'ensemble des autres postes a connu une moins value en 2004. Les écarts les plus importants ont été enregistrés au niveau des postes IS hors pétrole, taxes sur biens et services et sur le commerce extérieur.

En ce qui concerne les recettes attendues au titre de l'impôt sur les sociétés du secteur hors pétrole, sur une prévision de 86,6 milliards de Fcfa, seuls 59,9 milliards de Fcfa ont été recouverts, soit une moins value de 26,7 milliards de Fcfa.

Ce faible rendement découle essentiellement de l'insuffisance du recouvrement du contentieux en matière d'impôt sur les sociétés. Il convient de souligner que la majeure partie des résultats attendus de cette action en recouvrement devrait provenir du paiement des arriérés de la société Celtel Gabon (5 milliards de Fcfa) hors de toute compensation. A ce jour, cette société refuse de reverser l'impôt dû, au motif qu'un projet de convention entre l'Etat et Gabon-Télécom prévoit le paiement de ces arriérés par subrogation des créances Gabon-Télécom. Eu égard aux engagements souscrits, le Directeur Général des Impôts n'a pas apposé son visa à ladite convention.

Les recettes provenant des taxes sur les biens et services ont été recouvrées à hauteur de 77,1 milliards de Fcfa contre une prévision de 118,9, soit une moins value de 41,7 milliards de Fcfa. Cette situation est due au niveau d'activité, plus faible que prévu, enregistré dans le secteur hors pétrole.

Pour ce qui est des taxes sur le commerce extérieur, elles ont enregistré une moins value de 28,9 milliards de Fcfa. Ce résultat s'inscrit dans un environnement caractérisé par une morosité du marché national qui se traduit par une baisse des importations et une légère hausse des exportations.

Toutefois, l'on note que le niveau des droits et taxes à l'importation se situe à 176,6 milliards de Fcfa contre 156,3 milliards de Fcfa l'année précédente. Cette progression des liquidations des droits et taxes s'explique en grande partie par un effort de mécanisation des opérations de dédouanement qui a permis une meilleure prise en charge des marchandises.

**Tableau n° 4 : Exécution des recettes fiscales**

	<b>Prévisions</b>	<b>Réalisations</b>	<b>Ecart</b>
<b>Titre 1 : Recettes fiscales</b>	<b>658 670 000 000</b>	<b>533 603 938 688</b>	<b>-125 066 061 312</b>
<b>Impôts</b>	<b>308 045 000 000</b>	<b>276 069 269 771</b>	<b>-31 975 730 229</b>
IS	256 609 000 000	236 048 376 806	-20 560 623 194
(dont IS pétrole)	170 000 000 000	176 187 000 000	6 187 000 000
Impôts sur les personnes	39 338 000 000	26 882 489 079	-12 455 510 921
Pénalités sur revenu et bénéfice	1 831 000 000	1 166 688 430	-664 311 570
IRVM	10 267 000 000	11 971 715 456	1 704 715 456
<b>Droits et taxes assimilés</b>	<b>350 625 000 000</b>	<b>257 534 668 917</b>	<b>-93 090 331 083</b>
Taxes sur les salaires	20 728 000 000	0	-20 728 000 000
Droits et taxes sur la propriété	3 877 000 000	3 738 764 953	-138 235 047
Taxes sur les biens et services	118 921 000 000	77 179 061 361	-41 741 938 639
Taxes sur le commerce extérieur	205 600 000 000	176 616 842 603	-28 983 157 397
Autres taxes (dont carburant)	1 499 000 000	0	-1 499 000 000

*ii) Les revenus du domaine et des participations financières*

Les recettes du domaine et des participations financières ont été recouvrées à hauteur de 451,6 milliards de Fcfa contre une prévision de 478,5 milliards de Fcfa, soit un manque à gagner de 26,9 milliards de Fcfa imputable principalement aux résultats enregistrés dans le domaine pétrolier.

En effet, initialement arrêtées à 440 milliards de Fcfa, les recettes provenant du domaine pétrolier ont été réalisées à hauteur de 413,2 milliards de Fcfa, soit une moins value de 26,7 milliards de Fcfa. Les contrats d'exploration et de partage de production (CEPP) et la redevance minière proportionnelle (RMP) représentent respectivement 55% et 45% des recettes recouvrées.

Les revenus provenant des domaines hors pétrole ont dans l'ensemble enregistré une moins value de 808,9 millions de Fcfa, dont 578,1 millions de Fcfa pour le domaine foncier.

Toutefois, le taux global d'exécution des revenus du domaine et des participations financières est satisfaisant, il se situe à 94,3%.

**Tableau n° 5** : Exécution des recettes issues du domaine et des participations financières

	Prévisions	Réalisations	Ecart
<b>Titre 2 : Rev. Dom. et part. fin.</b>	<b>478 526 000 000</b>	<b>451 609 005 367</b>	<b>-26 916 994 633</b>
<b>Domaine pétrolier</b>	<b>440 000 000 000</b>	<b>413 293 436 703</b>	<b>-26 706 563 297</b>
Redevance pétrole	202 200 000 000	184 512 000 000	-17 688 000 000
Contrat de partage	237 200 000 000	228 637 000 000	-8 563 000 000
Redevance superficière	300 000 000	144 436 703	-155 563 297
Boni sur attribution permis	300 000 000	0	-300 000 000
<b>Domaine minier</b>	<b>4 000 000</b>	<b>22 406 457</b>	<b>18 406 457</b>
<b>Domaine forestier</b>	<b>7 255 000 000</b>	<b>7 024 222 238</b>	<b>-230 777 762</b>
<b>Domaine foncier</b>	<b>618 000 000</b>	<b>39 855 120</b>	<b>-578 144 880</b>
<b>Autres participations</b>	<b>30 649 000 000</b>	<b>31 229 084 849</b>	<b>580 084 849</b>

Sources : DGB, Trésor.

### iii) Les recettes diverses

En 2004, les recettes diverses ont, globalement, enregistré une plus value de 10,2 milliards de Fcfa. En effet, elles ont été recouvrées à hauteur de 21 milliards de Fcfa contre une prévision de 11,1 milliards de Fcfa.

Cette performance est essentiellement due aux produits divers qui représentent environ 97,2% des recouvrements effectués et aux cessions d'actifs.

**Tableau n°6** : Exécution des recettes diverses

	Prévisions	Réalisations	Ecart
<b>Titre 3 : Recettes diverses</b>	<b>11 104 000 000</b>	<b>21 088 108 954</b>	<b>10 219 245 677</b>
Produits divers	2 504 000 000	20 516 521 488	18 012 521 488
(dont recettes des régies)	1 000 000 000	341 952	
Pénalités, amendes et saisies	700 000 000	464 863 277	-235 136 723
Contributions ou subv. Exté.	7 900 000 000		-7 900 000 000
Rémunérations des services rendus	0	0	
Remboursements des prêts et avances	0	0	
cession d'actifs	0	106 724 189	106 724 189
<b>PARTIE 2 : RESSOURCES D'EMPRUNTS</b>	<b>512 200 000 000</b>	<b>81 594 075 108</b>	<b>-430 605 924 892</b>
Titre 1 : Emprunts d'équilibre	492 200 000 000	63 357 215 108	-428 842 784 892
Titre 2 : Emprunts aff. à l'investissement	20 000 000 000	18 236 860 000	-1 763 140 000

Sources : DGB, Trésor.

## ***b) L'exécution des ressources d'emprunt***

Évaluées à 512,2 milliards de Fcfa dans la loi de finances rectificative, les ressources d'emprunt étaient constituées :

- des emprunts liés aux investissements pour 20 milliards de Fcfa,
- d'un financement d'équilibre d'un montant de 492,2 milliards de Fcfa.

Ces ressources n'ont été mobilisées qu'à hauteur de 81,6 milliards de Fcfa, soit un montant global de financements non obtenus de 430,6 milliards de Fcfa.

Le faible taux d'exécution des ressources d'emprunt est essentiellement imputable aux emprunts d'équilibre qui, en dépit du fait qu'ils représentaient 96% du volume global des ressources d'emprunt, n'ont été mobilisés qu'à hauteur de 63,3 milliards de Fcfa, soit un taux de mobilisation de 12,86%.

Quant aux emprunts affectés à la réalisation d'opérations d'investissements particulières, les tirages effectués se sont élevés à environ 18,2 milliards de Fcfa contre une prévision de 20 milliards de Fcfa, soit un taux de mobilisation de 91,1%. Ces tirages concernent exclusivement l'aménagement du réseau routier.

**Tableau n° 9 : Exécution des ressources d'emprunt**

	2004		
	Prévisions	Réalisations	Ecart <sup>s</sup> réal./prév.
<b>Ressources d'emprunts</b>	<b>512 200 000 000</b>	<b>81 594 075 108</b>	<b>-430 605 924 892</b>
<b>Titre 1 : Emprunts d'équilibre</b>	492 200 000 000	63 357 215 108	-428 842 784 892
<b>Titre 2 : Emprunts affectés à l'inv.</b>	20 000 000 000	18 236 860 000	-1 763 140 000

*Sources : DGB, Trésor.*

## **2- L'exécution du budget en dépenses**

Initialement prévu à 1.499,2 milliards de Fcfa dans la loi de finances de l'année, le budget en dépenses a été exécuté sur la base d'une dotation révisée à 1.660,5 milliards de Fcfa.

**Tableau n° 8** : Evolution des charges de l'Etat

(Dépenses en francs cfa)	2004		ECARTS
	LFI	LFR	LFR /LFI
Dettes publiques	868 174 000 000	1 006 987 000 000	138 813 000 000
Fonctionnement	463 500 000 000	491 013 000 000	27 513 000 000
Investissement	167 500 000 000	162 500 000 000	-5 000 000 000
Prêts et avances	0	0	0
<b>Total</b>	<b>1 499 174 000 000</b>	<b>1 660 500 000 000</b>	<b>161 326 000 000</b>

*Source* : DGB.

En 2004, sur un ensemble de crédits ouverts d'un montant de 1.660,5 milliards de Fcfa, 1.061,2 milliards de Fcfa ont effectivement été consommés, soit 63,9% du total des crédits, le reste ayant été proposé en annulation.

Dans l'ensemble des parties, l'on a enregistré des annulations de crédits qui s'élèvent globalement à 599,2 milliards de Fcfa dont 577,5 milliards de Fcfa au titre de la dette publique.

**Tableau n° 9** : Exécution du budget en dépenses

Partie	Crédits ouverts	Crédits consommés	Crédits à annuler
<b>PARTIE I : CHARGES DE LA DETTE PUB.</b>	1 006 987 000 000	429 424 674 389	577 562 325 611
<b>PARTIE II : DEP. FONCTIONNEMENT</b>	491 013 000 000	471 418 195 720	19 594 804 280
<b>PARTIE III : DEP. D'INVESTISSEMENTS</b>	162 500 000 000	160 418 277 259	2 081 722 741
<b>PARTIE IV : PRETS ET AVANCES</b>	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>1 660 500 000 000</b>	<b>1 061 261 147 368</b>	<b>599 238 852 632</b>

*Sources* : DGB, Trésor.

### *a) La dette publique*

L'exécution de la dette publique en 2004 reste essentiellement liée aux conditions de traitement obtenues par les autorités gabonaises lors du huitième Club de Paris après l'accord de confirmation conclu avec le FMI (avril-juin 2005).

L'assiette globale réaménagée dans le cadre du CP 8 s'élève à 472,4 milliards de Fcfa. La dette consolidée concerne les arriérés cumulés au 30 avril 2004 et les échéances courantes de mai à fin juin 2005.

Ainsi, sur une dotation révisée à 1.006,9 milliards de Fcfa, des règlements d'un montant total de 429,4 milliards de Fcfa ont été effectués au titre du service de la dette publique, soit des crédits proposés en annulation d'un montant de 577,5 milliards de Fcfa. Sur l'ensemble des règlements effectués, environ 62% concernent la dette extérieure, le reste ayant été effectué au profit de la dette intérieure.

Cette situation révèle le choix réalisé par le Gouvernement qui, en vue de maintenir la crédibilité de l'Etat auprès de la communauté financière internationale, a décidé de se désengager prioritairement vis-à-vis de certains créanciers extérieurs dont les échéances étaient non rééchelonnables. Néanmoins, 53,7% de l'ensemble des sommes dues au titre de la dette intérieure ont été réglées en 2004.

**Tableau n° 10** : Exécution synthétique des dépenses relatives à la dette (en Fcfa)

NATURE DES CHARGES	Dotations budgétaires	Paiements effectués
<b>PARTIE I : CHARGES DE LA DETTE PUBLIQUE</b>	<b>1 006 987 000 000</b>	<b>429 424 674 389</b>
<b>Fonds de service DGCP</b>	<b>818 136 000 000</b>	<b>351 422 136 046</b>
Extérieure	703 166 000 000	266 218 029 442
Intérieure	114 970 000 000	85 204 106 604
<b>Trésor</b>	<b>130 429 000 000</b>	<b>24 403 311 355</b>
<b>Autres</b>	<b>58 422 000 000</b>	<b>53 599 226 988</b>

*Sources: DGB, Trésor.*

S'agissant particulièrement de la dette extérieure, sur un service prévisionnel de 703,2 milliards de Fcfa, l'Etat s'est désengagé à hauteur de 266,2 milliards de Fcfa, soit un taux d'exécution de 37,8%.

La mobilisation partielle (66%) des ressources budgétaires attendues explique ce niveau de désengagement. Il en découle une accumulation d'arriérés, hors réaménagement, de 436,9 milliards de Fcfa à fin décembre 2004.

S'agissant des règlements de la dette intérieure, ils ont traduit l'action du Gouvernement en faveur du soutien de l'activité au niveau national. C'est ainsi que pour la dette intérieure gérée par la Direction Générale de la Comptabilité Publique, sur une dotation révisée à 114,9 milliards de Fcfa, 85,2 milliards de Fcfa ont été payés, soit des crédits proposés en annulation d'un montant de 29,7 milliards de Fcfa.

Quant à la dette gérée par la Direction Générale des Services du Trésor, elle a été exécutée à hauteur de 24,4 milliards de Fcfa sur une dotation de 130,4 milliards de Fcfa, soit un taux d'exécution de 18,7%.

Au total, les paiements réalisés au titre de la dette publique représentent environ 38,9% de l'ensemble des règlements effectués au cours de l'exercice 2004.

### ***b) Le fonctionnement***

L'exécution des dépenses de fonctionnement s'élève à 471,4 milliards de Fcfa contre une prévision de 491 milliards de Fcfa dans la loi de finances rectificative 2004, soit des crédits proposés en annulation pour un montant de 19,6 milliards de Fcfa.

**Tableau n° 11** : Exécution des dépenses de fonctionnement (en Fcfa)

	<b>Dotations Budgétaires LFR</b>	<b>Dépenses ordonnancées</b>	<b>Paiements effectués</b>	<b>Annulations</b>
<b>PARTIE II : DEPENSES DE FONCTIONNEMENT</b>	<b>491 013 000 000</b>	<b>489 576 157 515</b>	<b>471 418 195 720</b>	<b>19 594 804 280</b>
Titre 2 : Personnel permanent	202 614 000 000	202 119 873 878	202 086 829 052	527 170 948
Titre 3 : Main d'œuvre non permanente	23 371 000 000	22 544 183 164	22 621 712 107	749 287 893
Titre 4 : Biens et services	125 229 000 000	125 220 298 341	125 074 779 962	154 220 038
Titre 5 : Transferts et interventions	139 799 000 000	139 691 802 132	121 634 874 599	18 164 125 401

*Sources : DGB, Trésor.*

### ***i) Les traitements et salaires***

En 2004, la masse salariale a été exécutée à hauteur de 202,1 milliards de Fcfa contre une prévision de 202,6 milliards de Fcfa, soit des crédits proposés en annulation pour un montant d'environ 500 millions de Fcfa.

Ce résultat relativement satisfaisant contraste avec la tendance observée au cours de ces trois dernières années et s'explique par la mise en place de mesures effectives visant à contenir l'évolution de la solde permanente. En 2004, les mesures ont porté sur :

- le respect de départs à la retraite des agents atteints par la limite d'âge ;
- la radiation d'office des agents suite à la détention de matricules multiples ;
- le nettoyage des fichiers allocations familiales et allocations de salaire unique ;
- la suspension du versement des traitements des enseignants absents à leur poste de travail ;
- le versement de l'indemnité des services aériens aux véritables bénéficiaires.

En ce qui concerne les dépenses liées à la main d'œuvre non permanente (MONP), celles-ci ont été exécutées pour un montant de 22,6 milliards de Fcfa contre une prévision de 23,4 milliards de Fcfa dans la loi de finances rectificative pour l'année 2004, soit un taux d'exécution de 96,8%. L'application des mesures de gestion, notamment le contrôle des effectifs, le gel de certains emplois relevant de la fonction publique, explique le repli enregistré.

#### *ii) Les biens et services*

En dépit de la pression exercée par les consommations d'eau, d'électricité et de téléphone, l'exécution des dépenses relatives aux biens et services s'est chiffrée à 125,1 milliards de Fcfa contre une prévision de 125,2 milliards de Fcfa, soit un taux d'exécution de 99,9%.

#### *iii) Les transferts et interventions*

Les dépenses de transferts et interventions ont été exécutées pour 121,6 milliards de Fcfa contre une prévision de 139,8 milliards de Fcfa, soit un taux d'exécution de 87%.

### **III- LA PREPARATION ET LE SUIVI DES MISSIONS DU FMI**

Le Gouvernement, conscient de la nécessité de faire face aux défis difficiles que sont la réduction de la production pétrolière, le poids de la dette, et la faiblesse des indicateurs sociaux, a adopté en 2003 un programme d'ajustement à moyen terme pour la période 2003-06 visant à diversifier son économie, accélérer la croissance et réduire la pauvreté.

Dans la deuxième moitié de 2003, le Gouvernement, dans le cadre de son programme à moyen terme, a mis en œuvre un programme de référence suivi par les services du Fonds, qui a été réalisé d'une manière satisfaisante.

Pour poursuivre et renforcer son effort d'ajustement et de réformes structurelles, un programme pour 2004-05 appuyé par la communauté internationale et plus particulièrement l'Union Européenne et le FMI a été élaboré. Pour soutenir ces politiques, le Gouvernement a sollicité un accord de confirmation de quatorze (14) mois avec le Fonds pour un montant de 69,44 millions de DTS, équivalent à 45 % de la quote-part du Gabon au FMI.

L'exécution du programme a été suivie au moyen de critères de réalisation quantitatifs trimestriels et de critères de réalisation et repères structurels, et de revues trimestrielles avec le FMI, dont la première a été conclue avant fin septembre 2004, la deuxième avant fin décembre 2004, la troisième avant fin mars 2005 et la quatrième avant fin juin 2005.

## **A- LA PREMIERE MISSION (REVUE DE L'ACCORD DE CONFIRMATION DU 26 JUIN AU 06 AOUT 2004) :**

Par rapport à cette mission, les éléments de discussion de la Direction Générale du Budget ont porté sur :

- les dispositions prises pour la mise en place rapide de loi de finances 2005 ;
- l'intégration dans le budget de l'Etat de tous les comptes spéciaux et des recettes affectées.

### **1- Dispositions prises pour la mise en place rapide de la loi de finances 2005**

Il s'agit du respect des dispositions des articles 100 et 101 sur la période d'exécution des opérations du budget général de l'Etat et des comptes spéciaux de la loi n° 5/85 du 27 juin 1985 portant règlement général sur la comptabilité publique de l'Etat.

Article 100 : « Les opérations du budget général de l'Etat et des comptes spéciaux sont exécutées selon le système de la gestion.

Les recettes de l'Etat sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public ; les recettes provenant d'emprunts affectés à la réalisation d'opérations d'investissements particulières sont prises en compte au titre de l'année au cours de laquelle elles sont effectivement perçues, quelles que soient les modalités de leur mise à disposition.

Les dépenses de l'Etat sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle les ordonnances sont visées par le comptable assignataire. Toutefois, les dépenses effectuées sans ordonnancement préalable et, en particulier, les dépenses relatives à la dette publiques, sont prises en compte au titre de l'année au cours de laquelle les paiements sont effectués, quelles qu'en soient les modalités. »

Article 101 : « Les engagements de dépenses s'imputent sur les crédits du budget de l'année en cours. Ils stipulent l'exécution du service le 31 décembre au plus tard de cette même année.

Ils doivent être visés par le contrôleur financier avant le 20 décembre.

Les engagements dont l'exécution prévue pour le 31 décembre au plus tard n'a pu intervenir à cette date ou dont l'ordonnancement n'a pu être visé avant le 31 janvier par le contrôleur financier ou avant le 15 février par le comptable assignataire sont réimputés d'office sur les crédits du budget de l'année suivante. En cas de non-reconduction de la ligne budgétaire au titre de laquelle la dépense aurait dû être payée, l'imputation est fixée par décision du Ministre chargé des Finances. »

## **2- Intégration dans le budget de l'Etat de tous les comptes spéciaux et des recettes affectées**

### ***a) Comptes spéciaux***

Aux termes des dispositions des articles 22 à 25 de la loi n° 4/85 du 27 juin 1985 relative aux lois de finances, les comptes spéciaux du Trésor sont des comptes retraçant les opérations à caractère exceptionnel ou provisoire, appelées à s'équilibrer à terme, et effectuées à titre accessoire par un service de l'Etat. Les comptes spéciaux ne peuvent être ouverts que par une loi de finances et leurs opérations sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que celles du budget général de l'Etat.

Ils comprennent deux catégories :

- les comptes d'affectation spéciale qui retracent des opérations financées au moyen de ressources particulières ;

- les comptes de prêts et avances qui décrivent les prêts et avances que le Ministre chargé des Finances est autorisé à consentir dans la limite des crédits ouverts à cet effet ; leur durée est fixée par voie réglementaire.

### ***b) Recettes affectées***

Les recettes affectées profitent essentiellement :

- au Fonds d'Entretien Routier (FER),
- au Fonds National pour l'Habitat (FNH),
- aux collectivités locales,
- aux organismes internationaux (OHADA et CEMAC).

La structure de la loi de finances obéit à des principes de droit budgétaires, dont celui de l'équilibre. Aussi, toute intégration des recettes (ou des dépenses) doit comporter une contrepartie d'égal niveau en dépenses (ou en recettes).

Faute d'informations relatives aux dépenses des collectivités locales et du FNH, relativement aux recettes affectées, la Direction Générale du Budget n'a pas pu intégrer, dans la loi de finances de l'année 2005, les recettes affectées à ces organismes publics.

Toutefois, afin de satisfaire à la requête du FMI, d'une part, et de pallier le manque d'informations soulevé ci-dessous, d'autre part, la Direction Générale du Budget envisage, pour la loi de finances rectificative de 2005, intégrer les recettes en question en financement (dans le tableau des opérations financières de l'Etat). Cet artifice aura le mérite, non seulement de faire apparaître les recettes affectées de façon exhaustive dans le budget de l'Etat, mais aussi de faire respecter l'équilibre budgétaire, en l'absence d'informations sur les dépenses en contrepartie.

## **B- LA DEUXIEME MISSION (REVUE DE L'ACCORD DE CONFIRMATION DU 25 OCTOBRE AU 06 NOVEMBRE 2004) :**

Au cours de cette mission, il a été demandé à la Direction du Budget d'examiner certains aspects de l'exécution budgétaire à fin septembre 2004 et perspective pour la fin de l'année. Cet examen a concerné :

- l'état de mise en œuvre de la nouvelle nomenclature fonctionnelle, en cohérence avec le système S2I ;

- le progrès dans la réforme de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS), y compris le financement des réformes, l'impact de la privatisation des hôpitaux de la CNSS, etc ;
- l'état d'avancement du projet de budgets-programmes pour les secteurs prioritaires et dans la préparation des plans directeurs pour les secteurs de la santé et de l'éducation cohérents avec le Document Stratégique de réduction de la Pauvreté.

## **1) L'état de mise en œuvre de la nouvelle nomenclature fonctionnelle, en cohérence avec le système S2I**

La nomenclature fonctionnelle est une classification qui permet la détermination des coûts des services publics par fonctions. Elle est indispensable pour l'analyse budgétaire et pour les fins de comparaisons internationales. Elle ressemble à la nomenclature par destination, mais ces deux nomenclatures ne sont pas identiques. En effet, alors que la première décrit l'activité, la deuxième représente le département et le service responsable des crédits.

La mise en œuvre de la nomenclature fonctionnelle est complexe du fait de la nécessité de déterminer, dans un premier temps, l'ensemble des fonctions remplies par les différentes administrations. En effet, en dehors des fonctions spécifiques à chaque département, l'on distingue des fonctions transversales qui sont accomplies par plusieurs administrations.

A titre d'illustration, dans le domaine de la santé, plusieurs administrations (Ministère de la Défense Nationale, Ministère des Affaires Sociales, Ministère de l'Education Nationale et Ministère de la Marine Marchande) entreprennent des activités différentes mais offrent des soins de santé dans le cadre de l'activité des infirmeries implantées au sein des entités de ces départements.

Actuellement, au niveau de chaque section, le travail consiste à déterminer et codifier les fonctions remplies par chaque administration.

Il est à mentionner qu'à ce stade, il existe quelques difficultés relatives aux dépenses de solde permanente qui ne sont pas éclatées au sein des différents chapitres, elles sont regroupées dans chaque section. Il en est de même pour les crédits des secrétariats généraux et les crédits des charges communes des différentes sections qui devraient également être éclatés. L'objectif visé ici est la détermination du coût réel de chaque fonction en prenant en compte toutes les charges liées au chapitre.

Dès que ces difficultés seront résolues, la deuxième étape consistera à valider en accord avec la Direction Générale des Statistiques et des Etudes Economiques (DGSEE) les fonctions identifiées dans chaque administration.

La troisième étape sera inhérente à l'organisation d'un séminaire à l'attention des administrateurs de crédits, au cours duquel les codes seront validés par ces derniers.

La dernière étape, consistant en l'élaboration du budget de l'année 2006 optique nomenclature fonctionnelle, sera précédée d'une présentation, au cours de l'année 2005, d'une esquisse du budget 2005 optique nomenclature fonctionnelle.

## **2) Le progrès dans la réforme de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS), y compris le financement des réformes, l'impact de la privatisation des hôpitaux de la CNSS, etc.**

### ***a) L'histoire***

Toutes les études menées sur la restructuration de la CNSS, notamment celles du Bureau Internationale du Travail (BIT), ont recommandé l'autonomie des hôpitaux de la CNSS.

En effet, les hôpitaux représentent pour la CNSS, une charge nette de 12 milliards de Fcfa par an correspondant aux déficits d'exploitation cumulés des trois (3) hôpitaux (Fondation Jeanne EBORI, Hôpital Pédiatrique d'Owendo et Hôpital Paul IGAMBA).

### ***b) Les objectifs***

Les objectifs poursuivis sont les suivants :

- permettre aux formations sanitaires de fonctionner avec efficacité en fournissant des soins de qualité, dans le cadre d'un budget équilibré en recettes et en dépenses ;
- désengager la CNSS d'une mission pour laquelle, elle ne dispose pas d'outils appropriés pour la conduire de manière efficiente ;
- soulager les finances de la CNSS qui accusent un déficit, résultant principalement de l'exploitation de ses hôpitaux, qui pourrait compromettre le service des prestations sociales qui constitue la mission première de la CNSS et pour laquelle les cotisations sont versées.

Ainsi, la CNSS pourra désormais recentrer son activité autour du service des prestations techniques de sécurité sociale.

### ***c) L'orientation du projet***

Pour atteindre les objectifs cités ci-dessus, il a fallu :

- regrouper les hôpitaux de la CNSS au sein d'une entité unique de droit privé, jouissant de la personnalité civile et de l'autonomie financière, conformément à la législation en vigueur, dénommé Fondation des Hôpitaux de la Sécurité Sociale. Par conséquent, la Fondation des Hôpitaux de la Sécurité Sociale est l'élément central du dispositif mis en place pour réaliser l'autonomisation des formations sanitaires ;
- recruter par appel d'offres international ouvert un opérateur privé pour la gestion déléguée de ces hôpitaux. A cet effet, un contrat de gestion a été signé entre la Fondation et la société germano-autrichienne VAMED Management Service. Ce contrat est signé pour une période de cinq (5) ans. L'exécution effective du contrat de gestion est précédée d'une période de transmission de six (6) mois pour permettre à l'opérateur de préparer tous les éléments portant sur la gestion et la réhabilitation des hôpitaux.

Le contrat de gestion signé pour cinq (5) ans porte sur le management et comporte des objectifs annuels à atteindre par le gestionnaire, en contrepartie des obligations de la Fondation.

### ***d) L'état d'avancement du projet***

Le projet se trouve dans sa phase transitoire, après la signature du contrat au mois de juin 2004. Les opérateurs sont en train de faire l'état des lieux, en vue de présenter un plan de réhabilitation des installations et plateaux techniques et un plan d'organisation administrative, financière et technique des trois (3) hôpitaux.

Ce travail durera six (6) mois avant le lancement effectif des activités de gestion déléguée.

### ***e) Le financement***

Le financement des activités de la Fondation est assuré par la CNSS. Toutefois, il serait souhaitable de rechercher des sources de financement autonomes et viables à long terme.

### **3) L'état d'avancement du projet de budgets-programmes pour les secteurs prioritaires et dans la préparation des plans directeurs pour les secteurs de la santé et de l'éducation cohérents avec le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP)**

Pour cette question, une séance d'information portant sur la notion et l'expérience française de budget-programme animée par l'Expert français, Monsieur André BARILARI, Inspecteur Général des Finances, Président du Comité Interministériel d'Audit des Programmes (C.I.A.P.), s'est tenue le jeudi 16 décembre 2004 dans la salle de conférence de l'Institut de l'Economie et des Finances.

Après le propos introductif de Monsieur le Directeur Général du Budget sur le contexte qui a concouru à cette rencontre, la suite des travaux s'est déroulée en deux étapes :

- l'exposé de l'Expert invité,
- le débat.

#### ***a) L'exposé de l'Expert***

Monsieur BARILARI a commencé son propos par rappeler qu'en France, la notion de budget-programme trouve sa source dans la loi organique relative aux lois de finances (L.O.L.F.), promulguée le 1er août 2001. Il s'agit d'une réforme capitale marquée par un large consensus politique dont le point d'ancrage est la volonté parlementaire.

Cette réforme revêt une double dimension :

- la lisibilité du budget permettant un véritable débat politique ;
- la réforme de l'Etat dans son fonctionnement à travers la responsabilisation des gestionnaires au cours de l'exécution du budget.

#### ***i) La lisibilité du budget***

Elle repose sur la trilogie : Mission-Programme-Action.

La *mission* regroupe un ensemble de programmes concourant à une politique publique. Elle est définie par le Gouvernement et constitue l'unité de vote du Parlement. Une mission peut être ministérielle ou interministérielle. Cette dernière caractéristique n'affecte pas la structure du Gouvernement ni son fonctionnement.

Les amendements des parlementaires portent sur la répartition des crédits par programme.

Le *programme* comprend, aux termes de l'article 7 de la L.O.L.F., l'ensemble des crédits destinés à la réalisation d'une *action* ou d'un ensemble d'actions relevant d'un ministère auxquelles sont associés des objectifs précis et des résultats attendus. Chaque programme est assorti de projets annuels de performance (P.A.P.) qui définissent la stratégie du programme, le contenu des actions, les objectifs assignés à chaque action et les cibles de résultats annuels (valeurs des indicateurs à atteindre).

Les crédits de chaque programme sont justifiés au premier euro, c'est-à-dire que tous les crédits doivent être examinés sans faire de distinction entre les services votés et les mesures nouvelles.

En outre, l'Etat doit se doter d'un véritable plan comptable général et d'une comptabilité d'exercice afin de permettre une meilleure analyse des coûts.

### *ii) La réforme de l'Etat dans son fonctionnement*

Elle repose sur la responsabilisation des fonctionnaires et la culture de résultats.

Chaque programme est sous la direction d'un responsable qui est l'ordonnateur de crédits. Ce dernier jouit d'une liberté quasi-complète de moyens à l'intérieur du programme (fongibilité des crédits). Cependant, il ne peut, à l'intérieur du programme, dépasser le niveau des crédits affectés aux dépenses de personnel. Des économies peuvent être réalisées sur les crédits de personnel pour renforcer d'autres dépenses, mais on ne peut augmenter les crédits de personnel à l'intérieur d'un programme (fongibilité asymétrique).

Le responsable du programme est assisté d'opérateurs (ou unités opérationnelles) qui peuvent être des services de l'Etat, des établissements publics ou des associations recevant des subventions et poursuivant les mêmes objectifs que ceux assignés au programme. Un contrat d'objectifs matérialise les relations entre le responsable du programme et les opérateurs de programme.

Le responsable du programme est chargé de ventiler les crédits par budgets opérationnels de programme (B.O.P.), qui sont des sortes de sous programmes du programme.

En outre, il met en place des outils de gouvernance de programme et des systèmes de contrôle de gestion.

Il y a lieu de noter qu'aucun transfert ne peut s'effectuer entre programmes après le vote du Parlement.

Cette réforme a été menée au départ par la Direction du Budget, mais au regard de l'ampleur du dossier, il a été créé une Direction de la Réforme Budgétaire qui a mis en place un comité de pilotage.

Par ailleurs, il a été mis en place un Comité Interministériel d'Audit des Programmes qui élabore, pour le compte du Gouvernement, des audits sur les projets de programme avant leur présentation au Parlement. Il est composé d'auditeurs appartenant aux grands corps de contrôle de l'Etat.

L'audit porte sur cinq (5) points essentiels :

- *structure et périmètre du programme* : le programme doit refléter les grandes branches de priorité de politiques publiques et être assorti d'une logique de finalité ;
- *objectifs et indicateurs* : pour chaque programme, une stratégie doit être définie en fonction des priorités exprimées en terme d'objectifs. En moyenne, il est retenu trois (3) indicateurs par objectif et quatre (4) objectifs par programme ;
- *système de gestion ou de gouvernance du programme* : le responsable de programme doit avoir des compétences en management et en contrôle de gestion ;
- *justification au premier euro, analyse des coûts et nomenclature* : il faudra à l'appui de chaque programme un document de justification au premier euro ;
- *système d'information de gestion budgétaire et comptable* : il s'agit de combiner le grand système d'information avec les sous systèmes d'information de gestion de performance initiés par chaque administration.

L'orateur a conclu son propos sur les points suivants :

- les budgets-programmes ne sont pas des projets ;
- toute mise en pratique de budget-programme devrait être précédée d'une approche de globalisation de crédits des administrations auxquels seraient assignés des objectifs.

### ***b) Le débat***

L'exposé de Monsieur André BARILARI a suscité un certain nombre d'observations chez les participants. Il s'agit notamment de :

- la définition des missions ;
- les indicateurs de suivi des programmes et l'évaluation de la réforme ;

- le coût de la réforme en pourcentage dans le budget de la France ;
- l'évaluation des programmes liés à d'autres programmes (corrélation entre programmes) ;
- la comptabilité d'exercice : privée ou administrative ?
- les raisons qui ont conduit à la mise en place de la réforme en France ;
- les préalables à la mise en place du budget-programme ;
- la méthodologie d'élaboration des projets annuels de performance ;
- la conciliation de la souplesse du budget-programme avec les principes d'annualité et de spécialité des crédits ;
- le Comité Interministériel d'Audit des Programmes (C.I.A.P.) : durée de vie, agencement avec les organes traditionnels d'élaboration, d'exécution et de contrôle du budget ;
- les normes de contrôle qui sous-tendent les audits de programme ;
- le budget-programme marque t-il un retour à la centralisation des crédits ?

A ces interrogations, l'expert a apporté les éléments de réponses ci-après :

### *i) La définition des missions*

Les missions sont retenues en fonction des politiques publiques. Les missions et les programmes peuvent varier d'une année à une autre. Une revue des programmes est en perspective pour réviser la grille des missions et programmes.

Mais, il est souhaitable qu'elles ne connaissent pas une importante variation dans un horizon de trois (3) ans.

### *ii) Les indicateurs de suivi des programmes et l'évaluation de la réforme*

Les indicateurs de suivi des programmes dépendent des objectifs des programmes. Si l'objectif d'un programme de construction de logements, par exemple, est de mieux loger les fonctionnaires, un des indicateurs pourrait être le délai d'attente pour avoir un logement. De plus, il convient de signaler qu'il existe différentes sortes d'indicateurs (indicateurs d'efficience, de fiabilité, etc.).

### *iii) Le coût de la réforme dans le budget de la France*

Le coût de la réforme budgétaire se chiffre à quelques millions d'euros pris à l'intérieur du budget du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, et accessoirement à l'intérieur des budgets d'autres ministères.

### *iv) L'évaluation des programmes liés à d'autres programmes (corrélation entre programmes)*

Il n'est pas convenable d'assimiler le programme à un projet. Les programmes ont une finalité avec une certaine performance. Un programme est découpé en actions.

Les objectifs peuvent être, au niveau du programme, transversaux et contenir plusieurs actions. Ils sont liés à la stratégie du pouvoir, c'est-à-dire à ses priorités. Ces objectifs sont assortis d'indicateurs.

### *v) La comptabilité d'exercice : privée ou administrative ?*

Elle part du plan comptable général. Cependant, le comité du plan comptable apporte certaines adaptations parce que l'Etat n'est pas une entreprise privée.

### *vi) Les raisons qui ont conduit à la mise en place de la réforme en France*

La réforme, en France, est intervenue du fait de l'insatisfaction des parlementaires lors du débat budgétaire. En effet, la recherche de l'efficacité de la dépense publique et la volonté du renforcement du contrôle budgétaire ont conduit l'Assemblée Nationale française à présenter, le 11 juillet 2000, une proposition de loi organique relative aux lois de finances (L.O.L.F.).

Cette loi, fruit d'un large consensus politique, fut votée à l'unanimité et promulguée le 1er août 2001.

### *vii) Les préalables à la mise en place du budget-programme*

Ce qu'il y a d'important dans la réforme c'est la responsabilisation par la globalisation et la fongibilité des crédits au service d'une culture de résultats.

Ceci peut garantir des progrès et permettre de faire mieux avec moins. Il est donc conseillé que la Direction du Budget expérimente d'abord la globalisation des crédits à partir de quelques ministères.

*viii) La méthodologie d'élaboration des projets annuels de performance*

Il n'y a pas de méthodologie particulière. On définit la mission et le programme. Chaque ministère est alors invité à présenter sa copie.

Le Gouvernement a mis en place un processus d'arbitrage face à un certain nombre de problèmes posés.

*ix) Comment concilier la souplesse du budget-programme avec les principes d'annualité et de spécialité des crédits ?*

Le principe d'annualité n'est pas remis en cause, car le budget est voté chaque année. Le programme constitue désormais l'unité de spécialité de crédits.

*x) Le Comité Interministériel d'Audit des Programmes (C.I.A.P.) : durée de vie, agencement avec les organes traditionnels d'élaboration, d'exécution et de contrôle du budget*

Le Comité Interministériel d'Audit des Programmes (C.I.A.P.) a une existence permanente. Il n'est pas prévu par la loi, il s'agit d'une initiative gouvernementale. Il sera au service de la Direction du Budget qui aura besoin qu'on lui garantisse la fiabilité des programmes et des résultats.

Tandis que la Cour des Comptes est un organe de contrôle se situant en aval du contrôle de l'Administration, c'est-à-dire un contrôle externe, le C.I.A.P. est un dispositif de contrôle au service du Gouvernement.

Ceci ne supprime pas le contrôle de régularité, même si le contrôle de la qualité des chiffres s'ajoute pour déterminer les positions budgétaires.

*xi) Le budget-programme marque-t-il un retour à la centralisation des crédits ?*

Il ne s'agit pas d'un retour à la centralisation des crédits d'autant plus que le responsable d'un programme peut faire une répartition des crédits y relatifs en

budgets opérationnels de programme (B.O.P.) gérés par des opérateurs de programme.

*xii) Les normes de contrôle qui sous-tendent les audits de programme*

Le C.I.A.P définit progressivement les normes d'approfondissement de la loi en la matière. Il a également élaboré un guide d'audit avec le concours de tous les grands corps de contrôle de l'Etat, qui sont par ailleurs membres du Comité.

***c) Les enseignements tirés***

A la suite de la séance d'information sur la notion de budget-programme, une réunion de Direction s'est tenue le mardi 21 décembre 2004 au bureau de Madame le Directeur du Budget. Cette réunion a permis de tirer deux (2) principaux enseignements qui portent sur :

- l'application du budget-programme dans le contexte gabonais actuel,
- l'adhésion des autres départements ministériels à ce concept.

*i) De l'application du budget-programme dans le contexte gabonais*

Les participants ont été bien édifiés, dans le fond, sur le concept de budget-programme. Toutefois, il apparaît encore prématuré, dans le contexte actuel gabonais, d'envisager dans un horizon court la mise en œuvre des budgets-programmes. Au-delà de l'adaptation de ce concept, il est encore souhaitable de conduire à terme certains chantiers tels que la mise en place des nomenclatures fonctionnelle, par bénéficiaire et par objectif de programme, ainsi que la réorganisation administrative initiée par la Commission Interministérielle de la Réforme Administrative (C.I.R.A.).

Par ailleurs, l'expérience française des budgets-programmes a montré qu'une longue période de test est nécessaire avant sa mise en application effective. La loi organique relative aux lois de finances (L.O.L.F.) a été votée en août 2001, cependant, elle n'entrera en vigueur qu'en 2006, soit cinq (5) ans plus tard.

Au regard de l'écart de culture budgétaire entre la France et le Gabon, une période de transition plus longue dix (10) ans est nécessaire. Pour ce faire, il importe de démarrer dès lors le vaste chantier devant conduire à finaliser ce processus. Il a été ainsi admis d'adopter dans un premier temps, la pratique de la globalisation des crédits avec pour administrations-tests, la Défense Nationale, la Santé Publique, l'Education

Nationale, l'Équipement et la Construction, l'Intérieur ainsi que les Affaires Étrangères.

### *ii) De l'adhésion des autres départements ministériels*

Pour dissiper les velléités de résistances et permettre l'adhésion des autres départements ministériels, il semble judicieux d'adopter une démarche prudente qui intègre la sensibilisation progressive des autres acteurs d'autant plus que ce vaste chantier n'est pas l'affaire du seul Ministère des Finances.

En outre, au niveau de l'élaboration du budget d'investissement, les techniciens du Ministère de la Planification devraient tenir compte du souci d'adaptation des nomenclatures dans la perspective de la globalisation des crédits.

Ces enseignements nécessitent qu'un certain nombre d'étapes soient franchies :

#### ➤ La culture de la programmation des dépenses :

Il est question sur ce point précis d'arrêter un horizon temporel pour le cadrage des priorités des politiques publiques. En effet, pour permettre une meilleure lisibilité des dépenses, il est important de garder une certaine constance dans l'action de l'Exécutif aux fins d'assurer la continuité du service public.

#### ➤ L'instauration d'un débat d'orientation budgétaire :

Il s'agit d'initier un débat (informel) entre le Gouvernement et le Parlement sur les politiques publiques telles que la gestion économique et financière de l'État, la sécurité, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, l'habitat, etc. Ces missions devraient contenir des programmes qui renfermeraient des actions précises.

L'intérêt d'un tel débat est de rappeler, chaque année, les grands axes de la déclaration de politique générale du Premier Ministre à l'Assemblée Nationale.

#### ➤ La régulation budgétaire :

Le Directeur Général du Budget (DGB), en tant qu'Ordonnateur Délégué du budget général de l'État, devrait retrouver ses prérogatives en matière de régulation budgétaire. En effet, le DGB doit avoir une vision claire de l'évolution des recettes

dans la mesure où les engagements devraient être examinés en fonction des disponibilités en caisse.

➤ La pratique de la globalisation et de la fongibilité des crédits :

En terme de globalisation, il serait peut-être judicieux d'envisager déjà une enveloppe commune intégrant les crédits de fonctionnement et d'investissement pour chaque département ministériel.

Pour ce qui est de la fongibilité, elle peut être initiée au niveau des dépenses de fonctionnement hormis les dépenses de personnel et celles liées aux frais de mission.

Quelques services ayant fait la preuve d'une bonne gestion, pourraient servir d'administrations pilotes.

#### **IV- LE BILAN DE GESTION DES POSTES BUDGETAIRES**

L'année 2004 a été marquée par une rationalisation des dépenses de solde dans les Administrations de l'Education Nationale et de la Santé en raison des difficultés enregistrées depuis 2001 et particulièrement en 2003 quant à la satisfaction de leurs besoins de formation et de recrutement des personnels. A cet effet, un certain nombre de mesures ont été prises :

- le respect de la mise à la retraite de tous les agents atteints par la limite d'âge. Aussi, avait-il été demandé aux Administrations de dresser pour l'année, la liste des personnels de leurs départements ministériels admis à faire valoir leurs droits à la retraite ainsi qu'établir et déposer à la Direction Générale du Budget l'attestation collective de cessation de services des intéressés ;
- la subordination à l'ouverture des concours d'entrée à l'ENI et l'ENASS d'une identification précise des besoins et de l'infrastructure scolaire et sanitaire du pays pour une prise en compte en solde cohérente de nouveaux recrutements ;
- l'envoi à la Direction de la Solde, en même temps que des dossiers de recrutement, de l'identification du poste d'emploi dans l'établissement d'affectation.

## **V- L'ETAT D'AVANCEMENT DES DIFFERENTS TRAVAUX**

### **A-INFORMATISATION DE LA MAIN D'ŒUVRE NON PERMANENTE (MONP)**

Depuis 2004, le Ministère des Finances entreprend l'informatisation de la gestion du personnel de la MONP des services déconcentrés en province.

Le système informatique de gestion de la MONP, baptisé SJI (Salaires Journalier de l'Intérieur), permet la gestion financière et sociale du personnel ainsi que le suivi de la consommation des crédits délégués. En améliorant l'efficacité de la dépense budgétaire, il participe ainsi à l'assainissement des finances publiques

En 2004, l'informatisation de la MONP a concerné trois (3) provinces : l'Ogooué-Maritime, l'Ogooué-Lolo et le Woleu-Ntem.

Cette fiche dresse le compte-rendu des missions effectuées en 2004. Elle présente également les difficultés rencontrées sur le terrain et les solutions envisagées pour que l'informatisation de la MONP en provinces soit globalement un succès.

#### **1- Compte-rendu des missions**

Les missions se sont effectuées en trois (3) phases :

- 1ère étape : phase d'installation de l'application informatique dans les postes de travail des trésoreries provinciales ; actualisation de la base de données sur les serveurs des trésoreries provinciales ;
- 2ème étape : phase de formation et de sensibilisation sur les nouvelles procédures de gestion de la MONP ;
- 3ème étape : phase de mise à jour, de validation de la paye ; vérification du respect des nouvelles procédures de gestion.

A ces missions et devant l'expression des besoins, se sont ajoutées des missions de contrôle et d'assistance dans l'application des nouvelles procédures.

### ***a) Phase d'installation de l'application informatique***

L'informatisation de la MONP des services provinciaux s'est appuyée sur l'informatisation des trésoreries provinciales dont la plate-forme informatique et la connexion au RAG1 servent de support informatique à la nouvelle application.

L'application SJI a été installée en local sur tous les postes d'ordinateurs des trésoreries provinciales, à savoir :

- pour l'Ogooué-Maritime : 14 postes d'agents de saisie, le poste du Fondé de Pouvoir et le poste du Trésorier Provincial ;
- pour l'Ogooué-Lolo : 2 postes d'agents de saisie, le poste du Fondé de Pouvoir et le poste du Trésorier Provincial ;
- pour le Woleu-Ntem : 3 postes d'agents de saisie (le poste du Trésorier Provincial étant en panne au moment de la mission et le Fondé de Pouvoir n'en disposant pas).

Le fichier source et la base de données de l'application ont été actualisés et installés sur les serveurs de chaque Trésorerie.

### ***b) Phase d'organisation des séminaires de formation et d'information***

Des séminaires de formation et d'information sur les nouvelles procédures de gestion de la MONP ont été organisés dans chaque province à l'intention des chefs et des gestionnaires des services, du personnel de la MONP et des agents du Trésor. De façon générale, les échanges ont porté sur les trois (3) points suivants :

- les nouvelles procédures administratives et financières de gestion de la MONP ainsi que leurs implications comptables et organisationnelles ;
- les obligations du service employeur envers les agents ;
- les droits et les obligations des agents envers le service employeur.

Des documents sur la gestion de la main-d'œuvre ont été ensuite distribués aux différents intéressés. Il s'agit notamment du Code du Travail, de la circulaire n°000449/MEFBP/SG/DGB du 06 avril 2000, du manuel de l'administrateur de crédits et la nouvelle grille des salaires.

---

<sup>1</sup> RAG : Réseau de l'Administration gabonaise.

### ***c) Phase de mise à jour de la base de données et lancement de la paye***

A la suite des séminaires, un agent a été responsabilisé dans chaque province pour assurer la paye de la MONP, c'est-à-dire :

- mettre à jour régulièrement la base de données,
- éditer les documents de paie,
- lancer la paye à chaque fin de mois.

La compétence pour valider la paye du mois a été accordée uniquement au Trésorier et au Fondé de Pouvoir.

Les missions de lancement ne s'achevaient qu'après s'être assurées que la première paye s'était effectuée normalement.

En moyenne, 90% des services sur l'ensemble des provinces étaient correctement payés à l'issue des missions de lancement, les autres services accusant généralement du retard dans le circuit des signatures.

### ***d) Les missions de contrôle et d'assistance***

Quelques temps après le départ des missions, plusieurs erreurs étaient constatées dans les bases de données des trésoreries provinciales.

Ces erreurs ont conduit la Direction du Budget d'effectuer des missions de contrôle afin d'identifier leurs sources. Lesdites missions ont finalement révélé que ces erreurs étaient essentiellement dues à la mauvaise maîtrise des agents gestionnaires de l'application et des règles d'actualisation de la base de données. Ce constat trahissait par ailleurs les délais trop courts consacrés à la formation de ces agents, d'autant que peu était familiarisé à l'outil informatique.

Afin de dénouer la situation, des missions de maintenance de la base de données et de formation complémentaire des agents ont été organisées dans le Woleu-Ntem et l'Ogooué-Lolo.

## **2- Les difficultés rencontrées pendant les missions**

Certaines difficultés endogènes et exogènes au système informatisé ont entravé l'efficacité et le bon déroulement de la mission.

Parmi les facteurs endogènes à l'informatisation, figurent essentiellement :

- des erreurs, voire absences d'imputations et/ou de dotations pour certains services au niveau de la base de données, dues notamment à des glissements de données ou des omissions ;
- la non prise en charge par l'application de certains types d'opérations, telles que la retenue sur salaires des crédits contractés auprès des particuliers, la gestion des agents virés sur compte bancaire, le calcul des congés ou des droits de départ, etc. ;
- le manque de pratique des agents de saisie à l'outil informatique ;
- l'insuffisance et l'indisponibilité des postes de travail.

Comptent parmi les facteurs exogènes :

- la difficulté de liaison entre le chef lieu de province et certains départements, due à la distance ou à la rareté des navettes. Ce facteur est l'un des principaux freins à la mission en terme de délais ;
- le retour tardif de tous les états préparatoires des salaires au Trésor ;
- la non maîtrise des principes de gestion de la MONP par les agents gestionnaires ;
- Le manque de papier nécessaire à l'édition des états de gestion.

En définitive, l'informatisation de la gestion de la MONP dans les provinces de l'Ogooué-Maritime, de l'Ogooué-Lolo et du Woleu-Ntem est effective et les objectifs d'éclairage budgétaire globalement atteints.

Le système informatisé de gestion de la MONP assume convenablement le calcul, l'actualisation et la paie des éléments de salaires des agents. Il permet l'édition des documents afférents à leur gestion salariale (états de salaires, bulletins de paie), des documents destinés à la CNSS et au reversement des impôts prélevés sur les salaires.

Par ailleurs, il est possible de consulter en temps réel (sous réserve de la fluidité du réseau informatique) la situation budgétaire de la MONP dans ces provinces. En résumé, à la date du 15 juin 2004 (fin des missions), le rapport chiffré des trois (3) provinces était le suivant :

- 234 services emploient du personnel MONP pour un effectif global de 1745 agents et une dotation correspondante de 1,9 milliard de Fcfa pour la nature

- près de 15% du personnel n'est pas immatriculé et ne cotise pas à la CNSS ;
- plus de 52 % du personnel (918 agents sur 1745) est payé en dessous du seuil fixé par la grille salariale (65 000 Fcfa), dont 10% en dessous du SMIG ;
- la révision des salaires à la hausse pour les aligner au seuil réglementaire exigerait une augmentation de la dotation de la nature « Salaires Journaliers » de plus de 143 millions de Fcfa, soit près de 172 millions de Fcfa en tenant compte de la Part Patronale ;
- un ajustement à court terme de 7 111 344 Fcfa est nécessaire en prévision du remplacement des agents atteints par la limite d'âge et dont le salaire est en dessous du plancher.

En outre, il y a lieu de préciser que l'augmentation des crédits de certains services sera nécessaire afin d'allouer la prime de transport aux agents qui n'en bénéficient pas.

D'autres problèmes sont également à relever, dont le plus préoccupant est que les informations contenues dans la base de données ne sont pas toujours complètes, dû à l'indisponibilité récurrente de tous les éléments de saisie pendant les missions. Cet état de fait a pour conséquences un traitement fragmentaire de l'information.

Si cette situation n'affecte aucunement la paye du mois courant (qui s'appuie sur les mises à jour), elle est susceptible de fausser le suivi de la consommation des crédits et/ou la consultation de certains mois.

Par ailleurs, le manque de culture informatique des agents gestionnaires, conjugués à la non maîtrise des procédures de gestion de la MONP, augmentent le risque d'erreurs au niveau des saisies.

### **3- Les solutions envisagées**

Au regard des difficultés rencontrées, il est impératif, pour le succès pérenne de la mise en place des nouvelles procédures de gestion de la MONP, de l'accompagner des mesures suivantes :

- un allongement des délais de la mission : cette mesure donnerait d'une part, suffisamment de temps pour réunir tous les éléments de saisies et, d'autre part, de compléter la formation des agents du Trésor aussi bien sur l'utilisation de l'application que sur les principes de gestion de la MONP. Concernant ce dernier point, il faut leur concéder que le temps d'assimilation qui leur est accordé est relativement court au regard de la densité des

informations à retenir (deux jours, sinon une semaine dans le meilleur des cas) ;

- le suivi de la paye d'au moins deux (2) mois pour chaque province : cette précaution est d'autant plus nécessaire qu'elle permet de contrôler l'assise des procédures au niveau de la province ;
- le recrutement ou l'affectation d'un agent dans les trésoreries provinciales chargé uniquement de la gestion de la MONP ;
- un poste d'ordinateur dédié à la gestion de la MONP.

Enfin, il serait souhaitable de prévoir également :

- une augmentation de la ligne budgétaire du Trésor en ce qui concerne la nature papeterie. En effet, la nouvelle application étant grosse consommatrice de papier, les Trésoriers Provinciaux ont chacun exprimé leur inquiétude par rapport au niveau de cette ligne budgétaire ;
- une harmonisation des procédures avec la Trésorerie Générale de Libreville. Il est souhaitable qu'un travail soit mené en concertation avec les services de la Trésorerie Générale afin d'authentifier les documents générés par l'application SJI de telle sorte qu'ils aient valeur de pièces justificatives ;
- pour un meilleur contrôle d'opportunité de la dépense, une déconcentration du Contrôle Financier en provinces. Autrefois difficile à mettre en œuvre à cause du caractère manuel des procédures, associé à l'éloignement géographique de l'Administration Centrale, la validation des dépenses en matière de personnel de la MONP par le Contrôle Financier pourra être possible à travers le nouveau système informatique.

## **B- SUIVI PHYSIQUE DES DOSSIERS DE DEPENSE**

Dans le but d'enrayer les retards de paiement liés à l'égarement des dossiers physiques de dépense dans la phase administrative, il a été initié, en 2003, une étude sur la mise en place d'une application informatique de suivi physique des dossiers de dépense.

L'année 2004 a permis de terminer l'étude et la mise en œuvre du logiciel. Elle a également permis de débiter l'équipement des services concernés en matériels et accessoires informatiques spécifiques.

Après avoir effectué les tests et formé les utilisateurs au Service Comptable Central et à la Direction Générale du Contrôle Financier en décembre 2004 et février

2005, le déploiement du logiciel devrait, après quelques ajustements, intervenir au cours du dernier trimestre 2005.

Toutefois, ce logiciel qui rendra plus fluide le processus de dépense grâce à l'acquittement électronique des dossiers de dépense nécessite l'acquisition d'équipements informatiques supplémentaires afin de réaliser un maillage suffisant de la chaîne de dépense.

## **C- INFORMATISATION DES ORDRES DE RECETTES**

En 2002, il a été envisagé l'informatisation de l'émission des ordres de recettes afin de sécuriser cette activité et de constituer une base de données fiable.

Ce dossier, qui a reçu l'approbation des services du Trésor, se trouve à la Direction Générale des Services Informatiques pour mise en œuvre et ce, depuis le début de l'année 2004.

## **D- PR2K**

En 2004, la refonte de la nomenclature de présentation et d'exécution du budget a conduit à la réorganisation des sections, des chapitres, des titres et des natures des recettes et des dépenses.

Ainsi, PR2K, application informatique de préparation et de présentation du budget, mise en place en 2003, a dû être complètement modifiée afin de l'adapter à la nouvelle nomenclature dite par destination.

## **VI- GESTION DU PERSONNEL**

Au cours de l'année 2004, a été admis au concours d'entrée à l'Institut de l'Economie des Finances au corps des administrateurs économiques et financiers, pour une durée de formation de deux (2) ans, Monsieur KOUARAGHA Barthélemy, Chargé d'Etudes de Direction.

En ce qui concerne les recrutements, la Direction du Budget n'a pas effectué de recrutement nouveau.

## VII- SEMINAIRES ET COLLOQUES

### A- MISSION D'INFORMATION SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE AUPRES DE LA DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA VILLE A PARIS

Une délégation de fonctionnaires gabonais composée de Mesdames Aline MINKO MI-ETOUA et Lucienne NGNYOMBA LEKANGA et de Monsieur Max Williams MOUROU a effectué une mission d'information sur « La mise en œuvre de la politique de la ville auprès de la Délégation Interministérielle à la Ville à Paris ».

Cette mission, entreprise sur l'initiative du Ministère de la Ville, fait suite à la mise en place progressive des services de cette administration et dans l'optique d'une politique efficace de la ville au Gabon.

Au cours de la mission, un programme d'entretiens a été conçu et tenu avec les personnes suivantes :

- Madame Marie-Claude TABAR-NOUVAL, sur la politique de rénovation urbaine ;
- Monsieur François HENRI (Chef du Service Insertion, Emploi et Développement Economique), sur les outils d'insertion, emploi et développement économique propres à la politique de la ville ;
- Monsieur Jean-Michel VOINOT (Secrétaire Général Adjoint), sur la présentation du cadre juridique, institutionnel et financier de la politique de la ville ;
- Monsieur Michel DIDIER, Chef du Centre de Ressources ;
- Monsieur Emmanuel DUMONT, Responsable de la l'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles ;
- Monsieur Bernard HOARAU, Chef du Bureau du Développement Local et Urbain au Ministère des Affaires Etrangères ;
- Monsieur Michel PELBOIS, Adjoint au Délégué pour l'Action Extérieure des Collectivités Locales au Ministère des Affaires Etrangères.

De ces entretiens, l'on retient plusieurs enseignements pouvant être utiles et transposables au Gabon. Puis, quelques suggestions ont été émises en vue de la mise en œuvre d'une politique de la ville au Gabon.

## 1- Enseignements de la mission

Les HLM (habitat à loyer modéré), construits à la périphérie des villes dans les années 60, se sont dégradés et ont subi de plein fouet les conséquences de la crise économiques des années 70.

Au gré de la montée du chômage et du départ des classes moyennes, ces quartiers ont peu à peu concentré les populations en difficulté et sont devenus le lieu d'exclusion sociale dans les grandes villes françaises.

C'est donc pour relever ce défi qu'une politique nationale spécifique a été mise en place dès le début des années 80 pour traiter les problèmes que rencontrent les quartiers d'habitat social hérités de l'urbanisation intensive de l'après-guerre.

Compte tenu de la diversité des problèmes de ces quartiers, la politique de la ville vise à coordonner les politiques nationales sectorielles notamment dans les domaines de l'urbanisme, du logement, de l'économie, du social, etc. et à les adapter aux réalités de ces quartiers.

Pour mener à bien cette mission, l'Etat a créé des organes tels que :

- le Comité Interministériel à la Ville (CIV) qui définit les programmes, arrête les orientations et répartit les moyens mis à la disposition de la politique de la ville ;
- le Conseil National des Villes (CNV), organe consultatif composé d'élus et des personnalités de la société civile, qui contribue au débat national sur la politique de la ville ;
- la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV), administration qui assure la coordination interministérielle et le suivi de la mise en œuvre de la politique de la ville. Elle suit la mise en œuvre sur le terrain des contrats de ville, apporte un appui aux acteurs locaux, impulse l'évaluation des actions, la formation, assure l'exécution des décisions du CIV, etc.

En fait, avec les lois de 1982 sur la décentralisation, la compétence de l'urbanisme a été déléguée aux collectivités locales mais avec la crise celles-ci n'ont pas pu l'assumer. C'est ainsi que l'Etat ne devant plus intervenir seul dans les villes, a mis en place un outil permettant aux acteurs de ces villes de participer à leur développement : le contrat de ville.

### *a) Le Contrat de ville*

C'est une convention passée entre l'Etat et ses partenaires locaux (collectivités régionales et locales, organisme de logement social, associations, etc.) sur la réalisation d'un partenariat au plan urbain et social.

Ce contrat porte sur plusieurs priorités : l'emploi et le développement économique, l'éducation, la sécurité et la prévention, le renouvellement urbain.

Chaque contrat de ville prévoit un dispositif pour évaluer les effets générés localement par la politique de la ville. Les résultats de l'évaluation sont soumis au débat public ; ce qui constitue un outil démocratique en faveur de la bonne gouvernance urbaine favorisant le regroupement des communes et la coopération intercommunale car les projets sont souvent interrégionaux.

Sur le plan déconcentré, la politique de la ville est animée par les préfets de régions, les préfets de département et les sous-préfets à la ville.

Il est à signaler qu'en France, la politique de la ville ne concerne que les zones urbaines sensibles (ZUS), c'est-à-dire les quartiers défavorisés, le reste relevant de la compétence d'autres départements ministériels. Elle trouve son fondement dans la volonté de réduire les écarts entre quartiers.

Il y a un découpage de ces ZUS en zone de redynamisation urbaine (ZRU) et en zone franche urbaine (ZFU).

Ce découpage s'est opéré suivant les critères suivants : nombre d'habitants du quartier, taux de chômage, proportion de jeunes de moins de vingt-cinq (25) ans, proportion de personnes sorties du système scolaire sans diplôme et potentiel fiscal de la commune.

L'objectif est d'amener les entreprises à se fixer dans ces quartiers et à recruter les personnes qui y vivent.

Ainsi, les petites entreprises, cinquante (50) salariés au plus, existantes ou qui s'installent dans les ZRU bénéficient d'exonérations fiscales pendant cinq (5) ans tandis que celles qui s'implantent dans les ZFU bénéficient d'exonérations fiscales (impôts locaux) et de charges sociales en contrepartie d'une clause d'embauches (le tiers d'emplois ou d'embauches).

Comment s'articule cette politique sur le plan financier ?

## *b) Le financement de la politique de la ville*

Lors de sa création en 1988, la DIV avait pour rôle de s'assurer que les crédits des ministères affectés à la politique de la ville étaient bien mis à la disposition des ZUS. Progressivement, la DIV a bénéficié de crédits importants qui lui ont permis d'intervenir directement d'où la création d'un fonds d'intervention des villes dont les financements proviennent des crédits ponctionnés au sein des ministères travaillant sur la politique de la ville.

Depuis 2000, avec le boom des contrats de ville, l'Etat, les collectivités territoriales, l'Union Européenne et divers partenaires participent désormais au financement des projets de développement local.

En 2000, sur un budget de 231 milliards d'euro, l'Etat français a consacré 3,5 milliards d'euro aux quartiers défavorisés, soit 1,5%. Le montant global alloué à la politique de la ville s'est élevé à 5,4 milliards d'euro (Etat 65% et autres 20%).

Le centre de ressources et de documentation, service de la DIV, permet l'accès à l'information sur les ZUS aux acteurs de la politique de la ville.

L'observatoire national des ZUS quant à lui permet de mesurer l'évolution des inégalités sociales et des écarts de développement dans les ZUS, de suivre la mise en œuvre des politiques publiques, de mesurer les moyens mis en œuvre et d'évaluer les effets par rapport aux objectifs et indicateurs de résultats.

Des entretiens au Ministère des Affaires Etrangères, il ressort qu'il existe peu d'accords de coopération entre le Gabon et la France.

Ainsi, il a été suggéré de monter des projets dans le cadre d'un éventuel partenariat entre la DIV et le Ministère gabonais de la Ville, ceci avec le concours de la mission de coopération.

En outre, pour mener à bien une politique efficace de la ville, il faudrait que les collectivités locales soient impliquées. A cet effet, il a été relevé qu'une délégation du Ministère de la Ville pourrait venir au Gabon pour former les personnes concernées par ce projet.

Le Ministère français des Affaires Etrangères, à la demande de la délégation gabonaise, a précisé que l'Etat français était prêt à aider le Gabon sur l'étude relative à la fiscalité locale au Gabon.

## 2- Suggestions

A l'issue de cette mission, il a été relevé que certains préalables sont nécessaires avant la mise en œuvre d'une politique de la ville au Gabon :

- un organe interministériel qui serait composé des Ministères des Finances, de l'Habitat, des Travaux Publics, de l'Education Nationale, des Ressources Hydrauliques, de la Culture, etc. ;
- l'application progressive d'une fiscalité localité ;
- un plan de développement des villes gabonaises.

Toutefois, il conviendrait de prendre un certain nombre de dispositions sur le plan national :

- prévoir un système d'adressage, des canalisations, des aires de jeux, des jardins publics ;
- faire réellement de la SNI une société d'habitat à loyer modéré ;
- mettre à la disposition de bailleurs privés les fonds du CRH qui seraient contrôlés par une entité privée (Commissaire aux Comptes). Les loyers serviraient à rembourser les prêts ;
- déterminer un quartier pilote dans l'une des villes gabonaises.

La politique de la ville en France ne s'appliquant qu'aux quartiers défavorisés il demeure aléatoire de l'adapter au Gabon dans la mesure où il ne dispose pas déjà d'une véritable urbanisation. Toutefois, en tenant compte du contexte gabonais, il serait urgent de démarrer ce projet dans les bidonville où parfois les populations n'ont pas accès à l'eau potable.

## **B- COURS SUR LA POLITIQUE ET LA GESTION DES DEPENSES PUBLIQUES**

Sur invitation de l'Institut Multilatéral d'Afrique (IMA), Madame Anicette KOUMBA, Chef de Service de la Prévision des Emplois et Monsieur Patrice INGUILA, Chargé d'Etudes, tous deux (2) en service à la Direction du Budget, ont participé au cours sur « La politique et la gestion des dépenses publiques ».

Ce cours de deux (2) semaines, qui s'est déroulé du 20 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 2004 à Tunis, avait pour but de développer la compréhension des

participants sur les notions relatives à la politique et la gestion des dépenses publiques.

Dispensé par quatre (4) experts du FMI, ce cours comprenait deux (2) modules : le premier concernait la politique des dépenses publiques et le deuxième, la gestion des dépenses publiques.

Vingt-quatre (24) pays étaient représentés à savoir : l'Algérie, le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, les Comores, la Côte d'Ivoire, Djibouti, **le Gabon**, la Guinée Conakry, la Guinée Bissau, Madagascar, le Mali, le Maroc, la Mauritanie, le Niger, la République Centrafricaine, le Congo Brazzaville, le Congo Démocratique, le Rwanda, les Sao Tomé et Príncipe, le Sénégal, le Tchad, le Togo et la Tunisie.

La première semaine était consacrée à la politique des dépenses publiques. Les exposés étaient assurés par Messieurs Bernardin AKITOBY et Alex SEGURA. Ils portaient sur les thèmes suivants :

- politique de dépenses et liens avec la macroéconomie ;
- salaires et emplois dans le secteur public ;
- effets économiques et distributifs des subventions ;
- analyse d'impact social et dispositifs de protection sociale ;
- dépenses militaires, de sécurité sociale, de santé, d'éducation, d'investissement, d'exploitation et d'entretien ;
- réformes et privatisation des entreprises publiques ;
- questions récentes dans la recherche sur les dépenses publiques.

Au terme de cette première partie, un atelier composé de six (6) groupes a permis aux participants de plancher sur un cas d'ajustement budgétaire. Les participants étaient invités à proposer des options de remaniement des dépenses d'un pays fictif. La classification économique et fonctionnelle des dépenses devait permettre d'identifier les secteurs susceptibles de se prêter à la rationalisation et à des compressions de dépenses.

Dans cette étude de cas, les natures économiques de dépenses à examiner étaient la masse salariale et les transferts et subventions. Du point de vue fonctionnel, les secteurs retenus dans l'analyse en raison de leur importance étaient la santé, l'éducation et les pensions.

L'objet de l'exercice était de concevoir des mesures dans chaque secteur qui faciliteraient la réalisation d'économies budgétaires à court et moyen termes (grâce aux mesures complémentaires) et augmenteraient l'efficacité et l'équité des dépenses.

La deuxième semaine portait sur la gestion des dépenses publiques. Messieurs Dominique BOULEY et Nicolas CALCOEN étaient chargés d'animer cette partie

axée sur la préparation et l'exécution du budget. Les thèmes ci-dessous étaient abordés :

- cadres juridique et institutionnel des dépenses publiques,
- étapes et acteurs de la préparation et de l'exécution du budget,
- gestion et plan de trésorerie,
- classifications budgétaires et comptabilité de l'Etat,
- suivi des opérations budgétaires de l'Etat,
- contrôle externe et transparence des finances publiques,
- innovations dans la gestion budgétaire.

Cette partie du cours avait également débouché sur des travaux en atelier, avec quatre (4) groupes représentant les phases suivantes : la préparation du budget, l'élaboration d'un plan de trésorerie, gestion des dépenses publiques et l'élaboration du tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE).

En marge des exposés, certains participants ont été sollicités par les experts pour présenter des cas spécifiques sur l'expérience de leurs pays. Ont été retenus les représentants du Rwanda, du Centre Afrique, du Cameroun et de la République Démocratique du Congo.

La République Démocratique du Congo a exposé sur les différentes approches et thérapeutiques qui ont permis aux experts du FMI et aux nationaux d'engager ce pays sur la voie des réformes visant le redressement de l'économie longtemps dévastée par une crise sans précédent.

Toutefois, le cas du Cameroun a paru fort intéressant parce qu'il a donné lieu d'apprécier les bonnes performances du système intégré d'informations. Un échange d'expériences avec ce pays voisin peut aider le Gabon dans la poursuite de la stabilisation de DAXE.

## **1- Politique de dépenses publiques**

La politique de dépenses publiques consiste à passer en revue les questions analytiques et pratiques pour la stabilisation macroéconomique, la croissance et l'équité des dépenses publiques. Elle ramène à la question : que faut-il faire ?

## *a) Dépenses publiques et liens avec la macroéconomie*

### ➤ Intérêt de la politique de dépenses :

Il y a au moins trois (3) instruments par lesquels l'Etat peut intervenir sur l'économie : la politique de dépenses publiques, les recettes (fiscalité/imposition) et la réglementation. Mais l'ajustement budgétaire par les dépenses est plus facile à réaliser car il est souvent difficile de dégager d'autres sources d'accroissement de recettes. Toutefois, les réductions générales des dépenses ne sont pas efficaces, équitables et viables pour le maintien d'un environnement macroéconomique stable. Il faut cibler des dépenses précises.

### ➤ Objectifs fondamentaux de la politique de dépenses :

- accroître l'efficacité des dépenses comme facteur de croissance économique. Il faut donc identifier les dépenses productives ;
- redistribuer les revenus et lutter contre la pauvreté. A travers les dépenses publiques, l'on peut faire une meilleure redistribution de revenus.

### ➤ Cadre analytique :

La politique de dépenses publiques soulève quatre (4) problèmes : le niveau de dépenses (il dépend des objectifs à atteindre), leur efficacité, les choix budgétaires et leur degré de décentralisation (Etat central, collectivités locales) pour pallier l'inégalité de richesses.

### ➤ Nécessité de l'ajustement budgétaire :

Quatre (4) raisons justifient l'ajustement budgétaire :

- rétablir l'équilibre du solde courant de la balance des paiements,
- lutter contre l'inflation,
- rendre la dette publique soutenable,
- assurer une croissance équilibrée.

Le niveau des dépenses et le déficit budgétaire doivent être conformes au cadre macroéconomique car un déficit élevé (>5% du PIB) est nuisible à la croissance. Il en est de même pour l'inflation.

## ***b) Salaires et emplois dans le secteur public***

- L'on ne peut faire une bonne politique de dépenses en excluant les salaires. Si la masse salariale est élevée, c'est à dire >25% des dépenses publiques ou >35% des recettes, elle comprime les crédits disponibles pour d'autres investissements productifs.
- L'omniprésence de l'Etat et une fonction publique pléthorique freinent la croissance économique.
- La taille de l'administration doit être comparée à celle de la population car un trop grand nombre de ministères et d'organismes publics dont les attributions se chevauchent est nuisible.
- Les politiques des salaires et de l'emploi doivent être conçues dans un souci d'efficacité et non à des fins de politique sociale, l'Etat assurant simplement ses fonctions régaliennes.
- La Fonction Publique doit être professionnelle (adéquation emplois/besoins, avancements au mérite, etc.). Un fichier central doit pouvoir donner à temps réel les effectifs de la Fonction Publique. La structure de l'emploi doit également être maîtrisée (nombre de cadres, besoins à couvrir, emplois vacants, pyramide, etc.).
- La réforme de l'emploi passe par la radiation des fonctionnaires fantômes, la réduction des temporaires, l'application de l'âge limite de la retraite, l'abandon des pratiques des recrutements sociaux et des avancements automatiques, la vulgarisation des départs volontaires, les restrictions ou gels des salaires, les licenciements, la sensibilisation du public, la constitution de banques de données de personnels, la réaffectation et le recyclage du personnel, etc.
- La réforme des salaires exige quant à elle la monétisation de tous les avantages annexes et leur intégration dans les accessoires de salaires, le calcul du ratio du salaire le plus élevé sur le salaire le moins élevé. Ce ratio doit être >12 sinon l'on dirait que l'élite n'est pas bien payée et cela peut entraîner une fuite de cerveaux. Il vaut mieux compresser les effectifs pour augmenter les salaires afin de motiver les agents que de donner des salaires de misère au plus grand nombre. Il faut également abandonner le système de compensation (cas de suppressions de fonctions remplacées par de nouvelles).

### *c) Effets économiques et distributifs des subventions*

- Les subventions recouvrent plusieurs formes : subventions monétisées, exonérations, prêts à taux bas, protection du marché, etc. Elles sont souvent difficiles à évaluer, elles peuvent être explicites (leur coût figure au budget) ou implicites (leur coût est répercuté sur d'autres opérateurs économiques).
- Avant d'octroyer une subvention, il faut mesurer son impact sur les autres secteurs. Pour être efficace, les subventions redistributives doivent être bien ciblées car il vaut mieux un ciblage imprécis qu'une absence de ciblage.

### *d) Dépenses de sécurité sociale*

- Il existe deux (2) régimes de sécurité sociale : un régime à prestations définies (offrir une assurance vieillesse, une indemnité de chômage, prédéterminer le niveau minimum de pension, etc.) et un régime de cotisations déterminées à capitaliser.
- L'on oppose le système de répartition (utilisé dans la plupart des pays) au système par capitalisation (utilisé aux USA). Le système par capitalisation n'est possible que dans les pays où le marché financier est très développé).
- La soutenabilité du système par répartition est mesurée par la capacité des cotisations des actifs à financer les pensions. Ce système connaît des difficultés dans les pays à population vieillissante ou de dégrèvement des effectifs.
- L'objectif de ces deux systèmes c'est l'assurance (objectif le plus important), la redistribution intergénérationnelle (actifs/retraités) ou intragénérationnelle (revenus élevés/faibles revenus) et l'épargne obligatoire.
- Le meilleur système de sécurité sociale, d'après la Banque Mondiale, doit générer de l'épargne, être obligatoire, faire capitaliser les cotisations et être en gestion privée. Toutefois, pour assurer la redistribution, la BIRD suggère un système non capitalisé, sous gestion publique avec un plancher forfaitaire de prestations garanti par l'Etat soit par les cotisations, soit par les recettes budgétaires.
- Le passage d'un système de répartition à un système par capitalisation est périlleux car la transition sera difficile à assurer. En effet, si les cotisations

des actifs sont capitalisées, les pensions des retraités ne pourraient être financées que par le budget de l'Etat.

- Lorsqu'un système est déficitaire, il faut analyser deux paramètres : l'âge de la retraite et le niveau des cotisations. L'on peut également réduire les prestations des retraités à venir.

### ***e) Dépenses de santé et d'éducation***

Dans le cadre de ses fonctions régaliennes, l'Etat doit prendre en charge les dépenses d'éducation et de santé pour trois (3) raisons principales :

- la défaillance du marché (aucune banque ne peut accorder par exemple un crédit d'études et attendre se faire rembourser dans un horizon lointain) et les effets bénéfiques sur la nation ;
- les implications dans la croissance économique (rendements d'échelle, productivité, compétitivité, etc.) ;
- la volonté de réduire la pauvreté (réduction des discriminations).

Ces dépenses sont considérées comme dépenses productives car les investissements dans les domaines de la santé et de l'éducation créent du capital humain nécessaire à l'augmentation de la productivité, des salaires, du bien-être et même de la croissance. Elles conduisent également à une égalité de chances et garantissent une forme de redistribution.

Cependant, sous quelles formes l'Etat doit-il intervenir ?

- En matière de santé, par la réglementation de la fourniture des services (fixer les tarifs par exemple), le financement des services (prise en charge, subventions, etc.), la fourniture directe des services (hôpitaux publics). Dans tous les cas, le choix doit être porté vers les soins de santé primaires car ils permettent de réduire les risques de maladies pendant les années productives de la vie, l'accent devant être mis sur la prévention.
- En matière d'éducation, l'Etat doit investir plus dans le primaire car le taux de rendement social y est plus élevé. En effet, c'est à ce niveau que l'Etat peut atteindre les couches les plus défavorisée et réduire la pauvreté.

En définitive, le niveau des dépenses d'éducation et de santé importe peu c'est sa composition qui est essentiel : moins de dépenses d'encadrement (administration), plus de prévention et d'intervention au primaire et dans une moindre mesure au secondaire.

### ***f) Dépenses militaires***

- Les dépenses militaires permettent d'assurer la sécurité et de garantir les droits de propriété dans certains pays. Mais à quel niveau doivent-elles se situer sans nuire à l'équilibre du budget ?
- A court terme, les dépenses militaires peuvent stimuler la croissance (si elles sont domestiques) cependant, il y a des risques d'inflation. A long terme par contre, elles peuvent creuser le déficit et évincer l'investissement privé.

### ***g) Dépenses d'exploitation et d'entretien***

Les dépenses d'exploitation et d'entretien sont des dépenses ordinaires et régulières nécessaires pour maintenir un investissement en état de fonctionnement (ex : personnel soignant, équipements, fournitures, médicaments, etc. pour un hôpital). Ces dépenses sont classées en quatre (4) catégories :

- les dépenses d'exploitation (personnel, fournitures, etc.) ;
- les dépenses d'entretien courant pour assurer le bon fonctionnement des infrastructures ;
- les dépenses d'entretien périodique encore appelées dépenses de maintenance destinées à remédier aux pannes du système ;
- les dépenses de rénovation effectuées pour freiner l'usure naturelle.

Ces dépenses doivent être intégrées comme charges récurrentes dans le coût de l'investissement à réaliser. Mais souvent l'éclatement de la fonction financière de l'Etat observée dans la plupart des pays africains est un handicap à la prévision des dépenses d'exploitation et d'entretien. A cela s'ajoutent les problèmes liés :

- aux difficultés d'appliquer rigoureusement des méthodes d'avantages-coûts ;
- aux grandes tailles des projets ;
- à l'ingérence du politique et à la corruption.

## *h) Reforme et privatisation des entreprises publiques*

- La reforme et la privatisation des entreprises publiques sont généralement dues à :
  - leur inefficacité car elles n'utilisent pas toujours des critères de profit mais poursuivent souvent des objectifs sociaux ;
  - l'absence de contraintes budgétaires strictes conduisant à des dérapages (effectifs pléthoriques, faillites...) ;
  - la collusion entre les politiques et les dirigeants ;
  - la charge directe pour le budget de l'Etat (subventions, reprise de dettes, etc.) ou indirecte élevée (arriérés d'impôts, avals ou garanties de l'Etat, compensations, protection du marché : cas de la SUCAF).
  
- La privatisation allège le budget de l'Etat en subventions ou en garanties de crédits mais elle a un coût économique (perte des dividendes et d'impôts) et social (pertes d'emplois et d'avantages sociaux, réduction de salaires, etc.). Pour atténuer cela, il vaut mieux débiter d'abord la compression du personnel (préretraites, départs volontaires...) avant la privatisation et garantir ensuite l'emploi.
  
- Il existe différentes formes de privatisations dont la privatisation virtuelle caractérisée par l'introduction des principes de rentabilité dans l'entreprise. Elles consistent à :
  - remplacer les objectifs sociaux par des objectifs commerciaux,
  - substituer la gestion publique à la gestion privée,
  - limiter les subventions,
  - ouvrir l'entreprise à la concurrence.
  
- Il existe plusieurs méthodes de privatisations dont les principales sont :
  - la vente publique et l'adjudication (avec un prix plancher) ;
  - la vente négociée à des investisseurs stratégiques (l'Etat impose des conditions sociales mais le prix de vente en pâtit) ;

- la reprise du capital par les employés et la direction (la restructuration est lente et le risque de copinage est élevé) ;
- le contrat de gestion ou de bail (l'Etat reste propriétaire mais délègue les fonctions de gestion).

### ***i) Questions récentes dans la recherche sur les dépenses publiques***

#### ➤ Relations entre politique budgétaire et croissance :

A long terme, un niveau de déficit budgétaire faible est favorable à la croissance. A court terme, la baisse des dépenses publiques entraîne celle de la croissance (Keynes). Cependant, en Europe actuellement, des études démontrent qu'à court terme, l'ajustement par les dépenses peut être bénéfique pour la croissance si le pays est très endetté et si les taux d'intérêts sont très élevés.

#### ➤ Relations entre ajustement des dépenses publiques et objectifs du millénaire pour le développement (réduire l'extrême pauvreté et la faim, assurer l'éducation primaire pour tous, promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, réduire la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle) :

L'ajustement des dépenses même prioritaires n'est pas un obstacle à la réalisation des objectifs du millénaire. Il faut tout simplement réduire les dépenses improductives dans les secteurs dits prioritaires.

#### ➤ Relations entre le niveau des dépenses publiques et l'aide internationale :

Pour atteindre les objectifs du millénaire, il faut augmenter l'aide internationale. Mais la capacité d'absorption est-elle suffisante ? L'aide internationale ne va-t-elle pas provoquer une dépendance ?

## **2- Gestion des dépenses publiques**

La gestion des dépenses est l'ensemble des processus et institutions relatifs à la planification (préparation du budget), à l'exécution et au suivi des dépenses publiques.

Si la politique de dépenses publiques ramène à la question : que faut-il faire ? La gestion des dépenses publiques ramène à celle de : comment faire ? Par exemple comment concilier les pressions (des départements sectoriels, des législateurs, etc.) avec les contraintes (rareté des ressources, efficacité des dépenses, etc.) ? Les notions de transparence et de rendre compte doivent y être intégrées.

### ***a) Objectifs de la gestion des dépenses publiques***

- discipline budgétaire,
- répartition des ressources entre secteurs,
- efficacité et efficacité des services.

### ***b) Conditions d'une préparation du budget efficace***

La préparation du budget doit être de la seule responsabilité du Ministre chargé des Finances, le budget doit être exhaustif, transparent, réaliste et finançable. L'analyse doit être basée sur les mesures nouvelles, les priorités du Gouvernement et un éclairage pluriannuel (exécution des budgets antérieurs et si possible, des projections sur trois (3) ans encore appelées cadre de dépenses à moyen terme).

### ***c) Principes d'exécution du budget***

- un système d'informations intégré couvrant l'ensemble du budget (recettes/dépenses, administration centrale/services déconcentrés, phase administrative/phase comptable) ;
- une gestion de trésorerie efficace (mettre les crédits à la disposition des ministères dépensiers en fonction des prévisions de trésorerie ; coopération accrue entre les services du budget, les organismes dépensiers, l'administration des impôts et les services chargés des prévisions macroéconomiques) ;
- une gestion financière plus large permettant la coordination avec les politiques monétaires et la balance des paiements ;
- une capacité d'ajustement.

### *d) Innovations dans la gestion des dépenses publiques*

L'accent doit être mis davantage sur l'efficacité allocative et la performance de la dépense, c'est-à-dire :

- donner de la souplesse aux ministres dépensiers ;
- inscrire les dépenses dans un cadre à moyen terme ;
- faire davantage pression pour améliorer les résultats des programmes (budgets de programme et budgétisation axée sur les résultats, approche contractuelle).

La contrepartie se mesurera en terme de responsabilisation et de reporting. Cependant, ces approches sont difficilement reproductibles car elles sont récentes et les résultats sont souvent difficiles à évaluer. Il faut un environnement économique stable. Elles ne peuvent être mises en oeuvre que sur la base de méthodes de budgétisation traditionnelles solides.

#### *i) Pluriannualité et cadre de dépenses à moyen terme*

Il s'agit d'inscrire le cadre macroéconomique dans une perspective de moyen terme, de mesurer l'impact des décisions budgétaires dans le temps et de disposer de l'horizon temporel nécessaire pour la mise en oeuvre d'une politique de développement.

##### ➤ Méthodologie :

- dériver de l'exécution n-1 ou n-2 une évolution des dépenses à politique inchangée sur trois ans : (service de la dette, salaires...) ;
- comparer cette projection à l'agrégat budgétaire pluriannuel compatible avec la stabilité économique et dégager les marges de manœuvre ou d'économie ;
- allouer ces marges par secteur et/ou demander des redéploiements complémentaires de secteur à secteur : exercice d'évolution des priorités, chiffrage des nouvelles politiques et des économies, sous-répartition des enveloppes retenues par service gestionnaire, puis à terme par chapitres et lignes budgétaires) ;
- ancrer la démarche pluriannuelle dans toute analyse de nouvelles dépenses.

➤ Inconvénients :

- l'approche pluriannuelle se heurte à des problèmes d'évaluation des coûts à moyen terme : volatilité du cadre macroéconomique, approche trop normative des évolutions, surenchère des ministères, prise en compte des seuls programmes existants ;
- l'approche pluriannuelle ne parvient pas à intégrer investissement et fonctionnement ;
- l'approche pluriannuelle ne parvient pas à atteindre un seuil de crédibilité suffisant pour bénéficier de l'attention des gestionnaires ;
- l'approche pluriannuelle est mise en oeuvre comme un exercice parallèle mais jamais connectée avec le budget.

➤ Conditions de réussite :

- commencer par maîtriser l'évaluation des coûts et de leurs évolutions :
  - bien connaître la dépense réelle (exécution plutôt que budget voté) ;
  - raisonner dans le cadre de missions/programmes pour apprécier les évolutions (quelle mission ? Combien de temps ? Quel budget ?)
- assurer l'intégration préalable des budgets d'investissement et de fonctionnement ;
- ne pas fixer des objectifs initiaux trop ambitieux :
  - utiliser dès la première année la projection n+2 comme base de discussion pour bloquer le processus d'acculturation ;
  - commencer par une projection à trois (3) ans au-delà de n plutôt qu'à cinq (5) ans.
- intégrer en revanche les projections pluriannuelles dans la discussion budgétaire et fixer un calendrier pour l'utilisation de la projection n+2 comme base de discussion.

Il faut observer de la prudence vis-à-vis des nouvelles approches tant que les bases ne sont pas en place aussi bien au stade de l'élaboration que de l'exécution.

*ii) Budgétisation orientée vers les résultats*

- Limites des approches traditionnelles :

- le lien entre choix stratégiques et dotations budgétaires n'est pas explicites ;
- une importance excessive est accordée au contrôle des coûts et pas assez à l'évaluation des objectifs et résultats de l'action publique ;
- les ministères dépensiers ne disposent pas d'une autonomie suffisante ;
- le processus budgétaire est centré sur la discipline macroéconomique et pas assez sur l'allocation optimale des ressources et la qualité des dépenses.

▪ Préalables :

La budgétisation orientée vers les résultats requiert des préalables indispensables :

- des nomenclatures économique et fonctionnelle cohérentes avec les standards internationaux ;
  - une capacité effective à définir des plafonds de dépenses sur une base pluriannuelle et à exécuter les budgets en conformité avec les estimations budgétaires ;
  - un système performant de suivi de l'exécution budgétaire, et au-delà d'analyse des coûts de services publics (système comptable de qualité, comptabilité patrimoniale sur droits constatés) ;
  - une expertise budgétaire et financière au sein des ministères gestionnaires.
- Etapes pour la mise en oeuvre d'une budgétisation orientée vers la performance :
- définition de programmes homogènes et cohérents (revue des missions et objectifs des ministères et organisme publics, définition des programmes, en cohérence avec la structure organisationnelle) ;
  - définition des objectifs et des indicateurs de résultat associés aux programmes ;
  - calcul du coût des programmes.

C'est un processus long qui nécessite d'être bien séquencé. Le budget doit être lié aux performances, c'est-à-dire présenté par programmes, avec objectifs et indicateurs associés. L'ensemble des dépenses allouées aux différents programmes doit être répertorié. Des rapports d'exécution des programmes mesurant la performance par rapport aux objectifs initialement fixés doivent être élaborés. De même, des audits des résultats financiers mais aussi de l'information relative à la performance doivent être effectués.

*iii) Le précédent français : une ambition modeste et une démarche prudente*

La loi du 1er août 2001 réforme la "Constitution financière" de l'Etat (ordonnance organique du 11 janvier 1959) :

- introduction partielle d'une budgétisation par programmes ;
- les crédits sont regroupés au sein de 100 à 150 programmes ministériels. Toutefois, au sein des programmes, les crédits restent regroupés par titres de dépenses en fonction de la nomenclature économique, les crédits pouvant être redéployés librement par les gestionnaires, à l'exception des crédits de personnel qui ne peuvent être abondés ;
- les gestionnaires de programmes doivent définir chaque année des objectifs et rendre compte de leurs résultats à partir d'indicateurs précis construits avec le Ministère des Finances ;
- l'information du Parlement est enrichie et son pouvoir de contrôle renforcé car le budget est accompagné d'un projet annuel de performance pour chaque programme. De même, le projet de loi de règlement contient un rapport annuel de performance pour chaque programme. Le rapport économique joint au budget explicite les perspectives d'évolution pour les quatre (4) ans à venir et un débat d'orientation budgétaire est exigé au printemps, avant le dépôt du projet de budget ;

Cette tendance a requis des délais de mise en oeuvre importants (entrée en vigueur : budget 2006).

Au total, ce cours aura retenu l'attention des participants quant aux thèmes abordés et à la qualité des interventions suscitées par les différents exposés.

Toutefois, si les participants étaient unanimes pour reconnaître que la première partie du cours (politiques des dépenses publiques) a quasiment satisfait à leurs attentes, la deuxième partie (gestion des dépenses publiques) est restée pour

eux très théorique, les formateurs se limitant la plupart du temps à faire des critiques non constructives des systèmes africains.

## **C- SEMINAIRE REGIONAL SUR LA MISE EN ŒUVRE D'UN SYSTEME INTEGRE DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES DANS LES PAYS FRANCOPHONES D'AFRIQUE**

Dans le cadre de sa politique de renforcement des capacités, la Banque Mondiale a organisé, en collaboration avec AFRITAC de l'Ouest, l'Institut de la Banque Mondiale et la Coopération Française, un séminaire régional sur « La mise en œuvre d'un système intégré de gestion des finances publiques dans les pays francophones d'Afrique » à Dakar, Sénégal, du 13 au 16 décembre 2004.

Outre le Sénégal pays hôte, ont pris également part à ce séminaire treize (13) pays d'Afrique francophone : Bénin, Burkina-Faso, Cameroun, **Gabon**, Guinée, Guinée Bissau, Côte d'Ivoire, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Togo.

La délégation gabonaise était composée de Messieurs :

- Blaise ALLELA, Conseiller du Trésorier-Payeur Général ;
- Alain NKOGHE, Directeur Général Adjoint des Services du Trésor ;
- Léandre BOULOUBOU, Chargé d'Etudes au Cabinet du Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie, des Finances, du Budget et de la Privatisation ;
- Thierry MINKO, Chargé d'Etudes à la Direction Générale du Budget.

A fin juin 2004, la Banque Mondiale a produit vingt-sept (27) rapports sur les systèmes de gestion des finances publiques des pays de la région Afrique. L'ensemble de ces rapports a permis de mettre en évidence qu'un système informatique fiable de gestion des finances publiques améliore :

- la célérité des opérations budgétaires,
- la programmation et l'exécution de la dépense publique,
- l'analyse de la dépense publique, les contrôles et la transparence.

C'est pourquoi la Banque Mondiale, AFRITAC de l'Ouest et la Coopération Française ont décidé d'organiser un séminaire de quatre (4) jours sur les Systèmes Intégrés de Gestion des Finances Publiques (SIGF) dans les pays d'Afrique francophones, afin d'atteindre un double objectif :

- aider les autorités concernées à réussir le déploiement de leurs systèmes de gestion financière intégré ou non, en identifiant les obstacles potentiels et les moyens possibles de les surmonter ;
- partager les expériences entre les acteurs de la dépense publique (Direction du Budget, Trésor, Comptabilité, services de contrôle...), les personnes en charge des systèmes d'information et les autres parties prenantes à la conception, la mise en œuvre, la gestion et l'utilisation des systèmes d'information sur les finances publiques.

## **1) Déploiement d'un système de gestion financière intégré**

Sur ce premier point, les travaux se sont déroulés en plénière et en ateliers et ont successivement porté sur les enjeux, la conception, la mise en œuvre, la gestion d'un SIGF.

### ***a) Les enjeux d'un système intégré de gestion financière (SIGF)***

S'agissant de l'importance des SIGF en Afrique francophone, l'on a, dans un premier temps, présenté les principales caractéristiques des systèmes de gestion des finances publiques avant de définir le SIGF et de donner ses apports et ses limites.

#### *i) Principales caractéristiques des systèmes de gestion des finances publiques en Afrique francophone*

La plupart des pays francophones d'Afrique ont un système de gestion qui s'inspire largement du modèle français. En effet, l'on retrouve notamment le principe de séparation entre les ordonnateurs et les comptables, des contrôles de régularité qui sont prédominants et une réglementation trop importante.

En ce qui concerne les opérations budgétaires, les principaux maux relevés sont :

- des projections budgétaires irréalistes marquées notamment par des outils de modélisation macroéconomique limités, des informations sur les recettes et les dépenses non exhaustives, une implication insuffisante des ministères sectoriels ;

- un circuit de dépense complexe, long et désarticulé (délais de paiement longs) ;
- le manque de fiabilité dans le suivi de l'exécution des opérations budgétaires et comptables (risque d'erreur élevé) ;
- les contrôles redondants et des procédures lourdes ;
- le recours à des procédures de gestion dérogatoires ;
- le déficit d'informations actualisées sur les situations budgétaire et comptable ;
- les rôles et les responsabilités de chacun des acteurs mal définis ;
- le manque de transparence ;
- des échanges d'information insuffisants ou tardifs entre services ;
- une classification budgétaire et comptable pas toujours adéquate.

S'agissant particulièrement des systèmes d'information existants dans ces pays, l'on a relevé un certain nombre d'insuffisance parmi lesquelles :

- construction des systèmes par sédimentation souvent sans vue d'ensemble ;
- fragmentation du système d'information et mauvaise communication entre les différentes applications et les différents services gestionnaires ;
- absence de système uniforme de classification et de codage des dépenses publiques ;
- imprécision ou application partielle des règles relatives à la production de compte rendu d'exécution ;
- délais long dans la collecte et le traitement de l'information ;
- systèmes souvent plaqués sur une organisation non adéquate.

### *ii) Attentes et limites d'un SIGF*

Le système intégré de gestion permet dans un domaine déterminé (budgétaire et/ou comptable par exemple) de couvrir tous les besoins des acteurs sans discontinuité du système d'informations (attentes différentes selon l'acteur).

Ainsi, le SIGF est un système automatisé qui enregistre toutes les informations financières de façon sécurisée. Il constitue un outil d'aide à la décision, de suivi de la gestion, d'identification des responsabilités et de préparation des états financiers.

Le SIGF contient en général un cœur qui est constitué du système de gestion budgétaire, de comptabilité et de gestion de la trésorerie. Les autres systèmes (gestion des ressources humaines, paye, gestion des recettes, achat public, gestion des immobilisations,...) n'en font pas nécessairement partie mais peuvent/doivent s'interfacer avec ce système.

Les principales caractéristiques d'un système intégré de gestion financière sont :

- une saisie unique de l'information initiale ;
- un traitement de l'information par les différents acteurs (enrichissement de l'information) ;
- une restitution (détaillée ou synthétique) selon l'acteur à partir de l'information partagée ;
- une transformation de l'information au bénéfice de l'ensemble des acteurs ;
- une même classification pour l'enregistrement des opérations ;
- des procédures communes pour les transactions semblables ;
- des contrôles internes permanents sur les saisies de données, les transactions et la production des rapports.

➤ Les attentes d'un SIGF :

Les attentes d'un SIGF peuvent être analysées en fonction de la typologie des SIGF (central/local, acteurs impliqués, domaines fonctionnels couverts, bénéficiaires) d'une part et selon les besoins des utilisateurs ou des bénéficiaires d'autre part.

- Attentes par rapport à la typologie des SIGF :

Dès lors qu'il est mis en place, le SIGF permet :

- le respect de l'unicité du budget tant au niveau de la préparation qu'à celui de l'exécution ;
- l'enregistrement en temps réel de toutes les opérations ;
- la possibilité de régulation de la consommation de crédits au niveau de l'engagement ;
- l'impossibilité d'engager une dépense sans l'existence de crédits disponibles ;
- le caractère bloquant du visa du Contrôleur Financier ;
- l'impossibilité pour le comptable de payer une dépense qui n'a pas été préalablement prise en charge ;
- la centralisation des données de tous les acteurs de la chaîne de dépense ;
- le contrôle d'accès au système de verrouillage ;
- la protection des données par diverses dispositions de sauvegarde ;
- l'édition de diverses situations de gestion des finances publiques ;
- la gestion de la préparation et de l'exécution budgétaire ;
- l'amélioration de la gestion de la trésorerie.

- Attentes par rapport aux besoins des utilisateurs/bénéficiaires :

Le SIGF permet également à ceux qui l'utilisent au quotidien de voir leur travail amélioré tant sur le plan qualitatif que du point de vue du volume de travail. Les principaux bénéficiaires sont les gestionnaires, les décideurs, les usagers et les services de contrôle.

- Les attentes des gestionnaires :
  - assurer la célérité, la fiabilité et l'exhaustivité des traitements ;
  - connaître à tout moment l'état d'avancement des traitements ;

- simplifier les contrôles ;
  - favoriser la communication et les rapprochements entre les services (partage d'informations) ;
  - produire à temps les comptes administratifs (ou comptes de l'ordonnateur) et les comptes du comptable (compte de gestion, balances du Trésor).
- Les attentes des décideurs :
- accroître le niveau de consommation des crédits ;
  - disposer à temps des informations de pilotage du budget et de la gestion de la trésorerie (situation hebdomadaire, tableau des opérations de trésorerie, tableau des opérations financières de l'Etat, balance des comptes, état de consommation des crédits, bordereaux sommaires, etc.) ;
  - piloter la mise en œuvre des politiques de développement.
- Les attentes des usagers :
- simplifier des procédures et formalités,
  - réduire des délais de paiement,
  - connaître l'état d'avancement de leur dossier.
- Les attentes des services de contrôle :
- garantir la traçabilité des opérations exécutées, et par conséquent la transparence ;
  - permettre la lisibilité des rapports et des comptes produits.

➤ Les limites d'un SIGF :

En dépit de nombreux avantages énumérés ci-dessous, le SIGF présente tout de même quelques limites. Il s'agit essentiellement de :

- l'existence ou non des possibilités d'interfaçage (fonction de l'ouverture du système) avec d'autres outils peut aussi influencer les attentes ;
- le niveau d'organisation des administrations et la coexistence de différentes procédures d'exécution budgétaire peuvent freiner le bon fonctionnement d'un SIGF ;
- la persistance de pratiques dérogatoires au cours de l'exécution du budget ;
- la non protection de l'authenticité et de l'intégralité des données financières ;
- l'absence d'adhésion des utilisateurs.

En réalité toutes ces limites doivent plutôt être considérées comme des préalables à mettre en place avant l'entrée en fonction du SIGF. D'où la nécessité de suivre une certaine méthodologie lors de la conception d'un SIGF.

### ***b) Conception d'un SIGF***

La conception d'un SIGF obéit à un processus délicat qu'il convient de suivre méticuleusement au risque de voir échouer le projet. De plus, elle exige également que la question des différentes options à prendre en terme de déploiement et de conception fonctionnelle du SIGF soit élucidée.

#### *i) Les facteurs clefs de réussite de mise en oeuvre d'un SIGF*

L'on distingue dix (10) règles qui permettent d'aboutir à la mise en oeuvre efficiente d'un SIGF :

- connaître l'état de l'art sur les SIGF proposés sur le marché ;
- contribuer à bâtir une « vision » ;
- rechercher la collaboration et l'aide de partenaires ;
- mettre en place une structure de projet fortement intégrée ;
- « récompenser » tous les partenaires à intervalles réguliers ;
- simplifier et optimiser les marchés ;

- « coller aux standards » ;
- surveiller étroitement le déroulement des marchés, travaux et livrables dus par les fournisseurs ;
- insister sur la « conduite du changement » ;
- créer un pôle de compétences pour garantir le maintien du projet et sa réussite sur le long terme.

*ii) Connaître l'état de l'art sur les SIGF proposés sur le marché*

Avant de se lancer dans la mise en œuvre d'un SIGF il faut, au préalable, avoir une connaissance étendue des différents types de SIGF qui existent sur le marché avec leur architecture technique et les domaines qu'ils couvrent.

Les principaux SIGF existant sur le secteur public sont :

State	Structure	Pack.Software	Project begins
South Africa	State	Specific	1993
Australia	State	SAP	1996
Singapour	State	PeopleSoft	1997
France (ACCORD Project)	State	PeopleSoft	1998
USA	State of Texas	PeopleSoft	1998
Spain	Cataluna Region	SAP	1999
USA	Riverside County	PeopleSoft	1999
Kazakhstan	State	Oracle	2000
Germany	Land von Hessen	SAP	2000
USA	State of Connecticut	PeopleSoft	2002
Belgium	State	ERP to be determ.	2002
Italy	State	ERP to be determ.	2003/2004
Entity	Structure	Pack.Software	Project begins
USA (Department of Commerce)	Ministry	spécific	1994
United Kingdom (Ministry of Agriculture)	Ministry	Oracle	1995
Danmark (Copenhagen)	Town	Oracle	1998
Russia (St Peterburg)	Town	Oracle	1998
Finland (Ministry of Defense)	Ministry	SAP	1999
Ireland (Ministry of Justice)	Ministry	Oracle	2001
Holland (Ministry of Defense)	Ministry	PeopleSoft RH	2002
Entity	Structure	Pack.software	Project begins
WORLD BANK	Inter Gov. Org.	SAP+ Peoplesoft RH	1995
EU	Inter Gov. Org.	SAP	1996
NASA	Agency	SAP	2002
UNHCR	Agency	ERP to be determ.	2002
OSCE	Agency	Oracle	2003

- SAP,
- Oracle Financials,
- PeopleSoft,

- Microsoft Solutions (ex Navision),
- FreeBalance,
- EPICOR (Platinum),
- Lawson,
- Sage,
- Agresso,
- SmartStream.

*iii) Contribuer à bâtir une « vision »*

Il s'agit d'une part d'élaborer une méthode de conduite du projet qui permettra d'intégrer tous les aspects liés à la mise en œuvre d'un SIGF, et d'autre part d'amener à la fois les décideurs politiques, les techniciens chargés de mettre en place le projet, l'ensemble des utilisateurs et éventuellement les bailleurs de fonds qui vont financer le projet à adhérer entièrement au projet.

La méthodologie à suivre comprend six (6) axes principaux à savoir :

- politique, managériale et humain,
- stratégique,
- fonctionnel,
- opérationnel,
- financier,
- temporel (durée, planification).

➤ Politique, managériale et humain :

Afin de mener à bien cet aspect du schéma directeur, il est nécessaire d'apporter une réponse aux interrogations suivantes :

- Situation politique générale ?
- Analyse des parties en présence ?
- Crédibilité et fiabilité du « Sponsor » ?
- Relations interministérielles ?
- Relations entre Etat et Collectivités locales ?
- Analyse des risques et contraintes ?

➤ Stratégique :

L'aspect stratégique consistera à tenir compte des points ci-après dans la mise en œuvre du SIGF :

- comptabilité de caisse ou en droits constatés,
- maintien ou suppression des fonds extra budgétaires,
- existence d'un compte du Trésor unique,
- délimitation :
  - Trésor Public seulement ? Niveau central des ministères ? Niveau déconcentré et unités opérationnelles ?
  - Etat seulement ou également couverture des chefs lieu de provinces et des collectivités locales.

➤ Fonctionnel :

L'aspect fonctionnel permet de déterminer le périmètre « applicatif », c'est-à-dire les modules du SIGF.

Ainsi, il s'agira de voir parmi les modules ci-après ceux qui sont mis en fonction :

- préparation budgétaire,
- gestion et suivi budgétaire,
- comptabilité,
- comptabilité des immobilisations,
- opérations-recettes,
- opérations-dépenses,
- opérations-paiements,
- finances-gestion de trésorerie,
- finances-gestion de la dette,
- gestion de la paye,
- management des ressources humaines.

➤ Opérationnel :

L'approche opérationnelle permettra de définir les différentes étapes du projet ainsi que les responsabilités des acteurs. Il s'agira de régler les questions suivantes :

- organisation, définition conceptuelle ;

- organisation de projet, schéma directeur, plan de modernisation ;
- conception fonctionnelle et architecturale ;
- « Quick Wins » ;
- préparation des documents de marchés du projet ;
- préparation, formation des équipes de développement et maintenance informatique ;
- passation des marchés : choix de l'éditeur, de l'intégrateur et du fournisseur de la solution matérielle ;
- mise en place de l'infrastructure technique ;
- conception fonctionnelle et technique détaillée ;
- développement et tests ;
- expérimentation ;
- formation utilisateurs ;
- déploiement de la solution ;
- évaluation de la solution.

➤ Financier :

Il s'agira d'élaborer et de tenir à jour un dossier financier à l'attention des autorités chargées de superviser la mise en œuvre du SIGF. Ainsi, il faudra élaborer des modèles de coûts, l'échéancier des marchés et des paiements, des modèles de gains et des scénarios par option stratégique.

S'agissant particulièrement des modèles de coûts, il s'agira de réaliser notamment :

- les fiches financières d'évaluation des coûts,
- la réorganisation préalable,
- la spécification du projet et du système,
- les paramétrages et développements,
- la conduite du changement et formation,
- l'équipement de formation,
- les licences base de données et SIGF,
- les serveurs (y compris secours),
- les stations de travail,
- les équipements réseaux LAN,
- les équipements réseaux WAN (y compris secours),
- les locaux, installations physiques,
- le coût de la cellule de projet,
- la maintenance.

➤ Temporel :

Le dernier aspect à prendre en compte lors de la mise en œuvre d'un SIGF est le facteur temps. Il s'agit de déterminer la durée de réalisation du projet et de prévoir son étalement dans le temps. En général, ce type de projet est mené sur le moyen et long terme et la durée minimale est de cinquante-deux (52) mois subdivisés comme indiqué ci-dessus :

▪ sélection du consultant chargé des travaux préparatoires :	4 mois
▪ travaux préparatoires et quick-wins :	9 mois
▪ sélection du groupe chargé de l'implémentation du système :	9 mois
▪ développement du système :	12 mois
▪ déploiement du système et formation des utilisateurs :	18 mois
▪ durée totale :	52 mois

Lorsque les six (6) points de la démarche requise ont été puisés, l'on a une vision claire et tous les partenaires connaissent parfaitement :

- l'objectif stratégique,
- le périmètre,
- les fonctions promises,
- les responsables,
- les bénéficiaires,
- qui fait quoi et quand ?
- comment le projet devrait-il se dérouler ?
- combien va-t-il coûter ?
- quand va-t-il débuter ?
- combien de temps va-t-il durer ?

*iv) Rechercher la collaboration et l'aide des partenaires*

La collaboration peut se situer à trois (3) niveaux : stratégique, fonctionnel et engineering financier.

➤ Niveau stratégique :

- FMI, Banque Mondiale, Europe, relation bilatérale avec les pays assurant une aide technique (ex. : France), d'autres ministères (coalition).

➤ Assistance fonctionnelle :

- FMI (peut aider à établir un « Treasury Concept Document ») ;
- Conseillers (ex. : FMI, UNDP, USAID, DFID, ADETEF, coopération avec des trésors publics européens) ;
- documents de référence de la Banque Mondiale ou de l'OCDE ;
- treasury reference model (Ali Hashim, Bill Allan) ;
- treasury diagnostic toolkit (Ali Hashim, Allister Moon) ;
- bill dorotinsky's works ;
- «public management specialists ou treasury specialists» de la Banque Mondiale ;
- l'intégrateur système vu comme un partenaire.

➤ Engineering financier (prêts, co-financements) :

- PHRD japonais,
- prêts en provenance de trust funds de la Banque Mondiale,
- autres organisations internationales ou banques régionales.

*v) Mettre en place une structure de projet fortement intégrée*

La mise en place d'une structure de projet fortement intégrée passe par :

- une structure de management de projet unifiée ;
- des équipes intégrées, si possible sur un site unique ;
- la construction de la structure de projet de sorte que la production et la maintenance soient intégrées dès le début du projet.

➤ Une structure de management de projet unifiée :

Il s'agira de mener les actions ci-après :

- bien distinguer le niveau stratégique et le niveau opérationnel dans la structure de pilotage du projet ;
- définir les processus d'arbitrage ;
- management des « réglementaires et des attentes des utilisateurs » ;
- puissante coordination inter niveau ;

- convergence des discussions fonctionnelles, développement et déploiement de la solution et conduite du changement ;
- management des modifications fonctionnelles, des « releases » et des « upgrades ».

➤ Des équipes intégrées, si possible sur un site unique :

Cette approche permettra d'obtenir des gains considérables parmi lesquels :

- facilitation de la définition de la solution et des délais de validation ;
- travail en équipe, respect de la diversité des profils et des contraintes ;
- volonté de favoriser les solutions standards et durables (industrialisation).

➤ Intégration de la production et de la maintenance dès le début du projet :

Les équipes de production et maintenance devront être associées dès le début du projet. De même, le transfert de compétence devra être organisé en amont avec l'intégrateur. Quant à la transition du mode de développement au mode de production, elle devra être organisée à l'avance.

#### *vi) Simplifier et optimiser les marchés*

En général, 30% à 40% du temps d'un projet de mise en œuvre d'un SIGF se passe en rédaction et passation de marchés. Aussi, faudra-t-il mener les actions suivantes :

- « paralléliser » les marchés à l'issue des travaux préparatoires ;
- concevoir des modules autosuffisants permettant d'atteindre des résultats concrets et opérationnels qui resteront même si le projet devait être stoppé (ce qui peut toujours arriver compte tenu de la complexité et du coût de ce type de projet).

### *vii) « Coller aux standards »*

Lors de la réalisation du projet, il faudra s'en tenir aux processus standards proposés par le SIGF qui intègrent une somme considérable d'expériences. L'on ne pourra autoriser des développements spécifiques que dans les cas ci-après :

- pas de solution alternative par exemple, modifier la réglementation ;
- dans une enveloppe financière précise et après une réelle étude coûts/avantages ;
- en sauvegardant l'intégrité et l'évolutivité du SIGF (pas de modification de la souche de base, addition en périphérie uniquement).

### *viii) Surveiller le déroulement des marchés, travaux et livrables dus par les fournisseurs*

Au cours de cette phase, il s'agira essentiellement de suivre les délais administratifs y compris ceux des prêteurs et harasser les responsables. De plus, étant donné qu'il y a très peu de vrais spécialistes des finances publiques disponibles chez les intégrateurs, il faudra être intransigeant sur la qualité et l'expérience des consultants. Par ailleurs, il sera nécessaire de solliciter des audits et revues externes (FMI, auditeurs indépendants).

### *ix) Insister sur la conduite du changement*

La conduite du changement doit être pro-active. Ainsi, la qualité du travail en amont de la modernisation « métier », l'homogénéité des flux de travail, les rôles et les processus conditionnent et simplifient la conduite du changement.

De même, les cadres intermédiaires et les utilisateurs devront également jouer un rôle central dans la validation des processus et de l'ergonomie de l'application.

Aussi, sera-t-il indispensable d'établir et faire vivre un « réseau du changement et de la modernisation » pour aider à la mise en œuvre :

- des évolutions, des processus nouveaux, des organisations, des tâches et des rôles ;
- de la formation « métier » et des formations à la nouvelle application ;
- de l'assistance sur place lors du déploiement de l'application.

*x) Créer un pôle de compétences pour garantir le maintien et la réussite du projet sur le long terme*

La création du pôle de compétences devra se faire à trois (3) niveaux : les équipes, le Ministère des Finances et le reste du pays.

- Au niveau des équipes :
  - importance du choix des spécialistes et du profilage de leur carrière ;
  - investissements à consentir pour leur formation ;
  - importance de la rémunération qui doit être conforme à l'état du marché (éviter la « fuite des cerveaux »).
  
- Au Ministère des Finances :
  - au moins un noyau de spécialistes au niveau central : direction, administration, finances, planification ; développements et production ;
  - un échelon support au niveau régional et local.
  
- Dans le pays :
  - partenaires locaux capables de représenter l'éditeur et de relayer l'intégrateur.

***c) Options à prendre en terme de déploiement et de conception fonctionnelle du SIGF***

*i) Options à prendre en terme de déploiement d'un SIGF*

De façon générale, deux schémas sont envisageables dans la mise en œuvre d'un SIGF, il s'agit du schéma « fédéral » et du schéma « intégré ».

Dans le cas du schéma « fédéral », l'on note l'existence d'un bloc central, maîtrisé par le Ministère des Finances, auquel chaque ministère doit se raccorder en fonction de ses spécificités et des moyens financiers dont il dispose.

En revanche, dans le schéma « intégré » le bloc fonctionnel n'est pas l'apanage du Ministère des Finances mais celui de l'ensemble des ministères.

Par ailleurs, en ce qui concerne le déploiement temporel d'un SIGF, deux (2) modèles sont possibles en fonction des critères suivants :

- la fréquence des livraisons fonctionnelles : annuelles ou tous les trois (3) ou quatre (4) ans ;
- l'utilisation ou non d'un pilote avant le déploiement total ;
- le rythme de déploiement (en une fois ou par vagues) ;
- l'arbitrage contenu/délai : privilégier le respect des délais en ajustant le contenu fonctionnel ou privilégier le contenu fonctionnel en rallongeant les délais si nécessaire.

Ainsi, en fonction de ces quatre (4) critères l'on distingue le modèle « sous-marin » et le modèle « du train ».

➤ Le modèle « sous-marin » :

Ce modèle se caractérise par une livraison fonctionnelle tous les deux (2) à quatre (4) ans, avec une avancée fonctionnelle importante. L'on relève une intransigeance sur les éléments structurants. En effet, il y a systématiquement report de livraison si les éléments structurants ne sont pas remplis.

En ce qui concerne le déploiement, il a d'abord lieu sur un ministère pilote et/ou une population avec réalisation de tests et rodage (technique, support aux utilisateurs). Ensuite, il se poursuit sur les autres ministères et/ou populations.

Le modèle « sous-marin » présente des forces et des faiblesses :

- Forces :
  - cohérence des choix stratégiques/capacité à relayer une politique centrale ;
  - capacité à travailler en profondeur et sur le long terme ;
  - délais totaux plus courts ;
  - coûts de tests et de déploiement moins importants.
- Faiblesses :
  - risque de mise en œuvre fort ;
  - sur sophistication/décalage par rapport à ceux que les utilisateurs peuvent absorber ;

- coût de développement plus aléatoires.

➤ Le modèle du « train » :

Il est marqué par une livraison tous les douze (12) mois par étape fonctionnelle progressive. Il y a certes une intransigeance sur les dates mais il existe une flexibilité relative laissée à l'équipe projet.

En ce qui concerne le déploiement, il s'effectue sur tous les ministères en parallèle mais sa fréquence est adaptée à la population. Ainsi, avec une population peu qualifiée la fréquence de déploiement sera faible. En revanche, pour une population qualifiée, la fréquence de déploiement sera importante.

Le modèle « sous-marin » présente des forces et des faiblesses :

▪ Forces :

- moindre risque lié à une mise en œuvre limitée,
- réactivité face aux changements d'environnement,
- variance des délais plus faibles,
- coûts de développement plus faibles.

▪ Faiblesses :

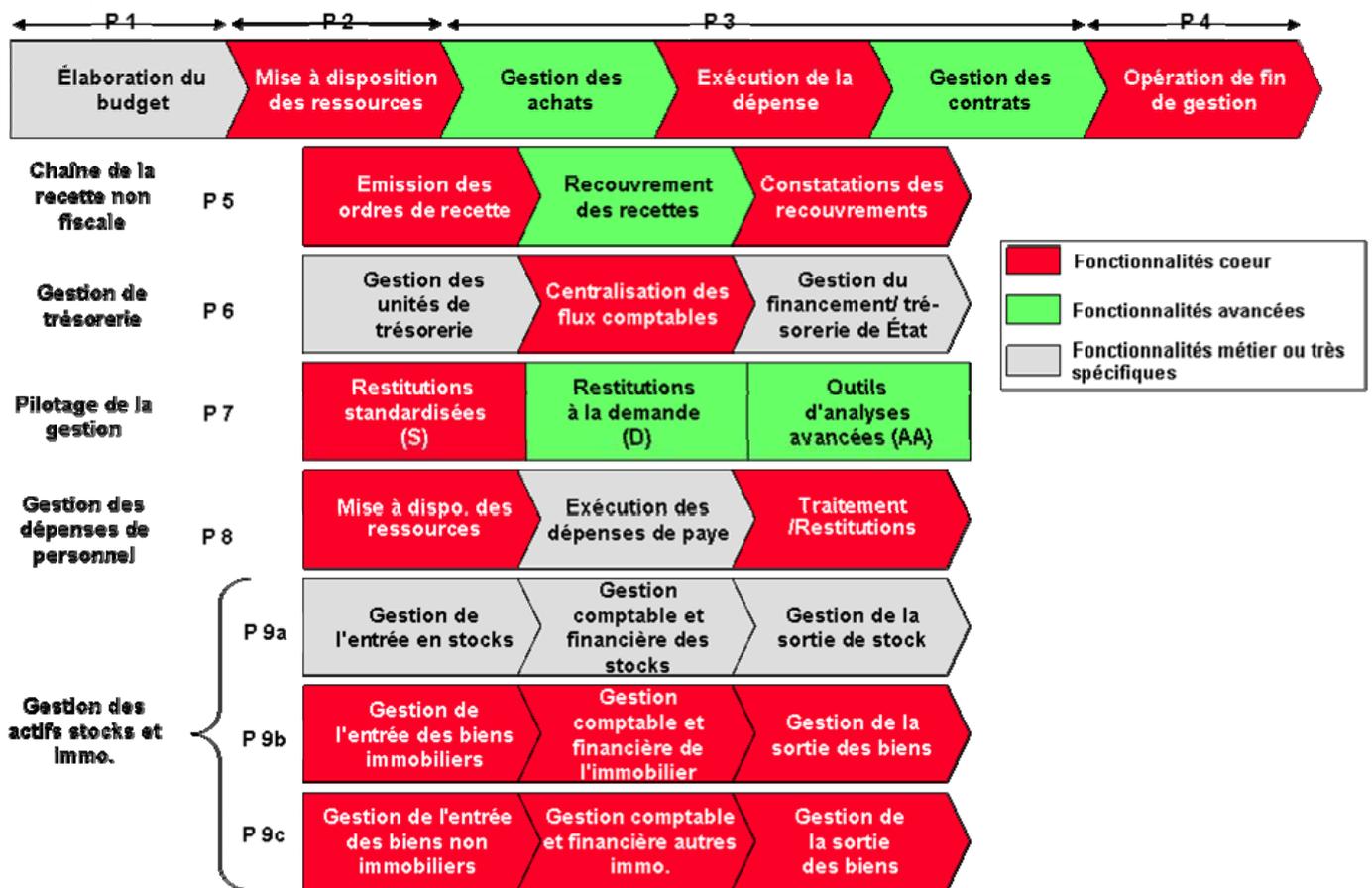
- confusion des utilisateurs/essoufflement ;
- sur-focalisation sur les fonctions secondaires mais faciles à développer ;
- délai total plus long ;
- coûts des tests et de déploiement plus importants.

ii) Options à prendre en terme de conception fonctionnelle d'un SIGF

De même que pour le déploiement d'un SIGF, la conception fonctionnelle peut également se réaliser selon plusieurs scénarios et est fonction des critères suivants :

- sur la base d'une typologie fonctionnalités « cœur », « élargie » ou maximale ;
- après examen de chaque module fonctionnel.

Dès lors, l'on dresse une cartographie de chaque scénario tel présenté dans le schéma ci-dessous :



## ***d) Mise en œuvre d'un SIGF***

Une fois le projet conçu, l'on doit se préparer à la mise en œuvre du SIGF. Ce qui implique deux (2) choses : la conduite du changement et l'identification des besoins de formation et la gestion des risques.

### *i) La conduite du Changement*

Toute réforme notamment celle de l'informatisation des procédures administratives suscite des incertitudes (crainte de perte de pouvoir et des avantages), des inquiétudes liées à la capacité des utilisateurs à maîtriser le nouvel outil et des comportements d'hostilité au changement.

La réussite de la conduite au changement est assurée si les avantages tirés dudit changement sont supérieurs aux coûts (économiques, psychologiques...) inhérents à la mise en œuvre du SIGF.

A cet effet, il importe d'adopter un plan d'action et de communication qui prenne en compte huit (8) facteurs :

- créer un sentiment d'urgence,
- former une coalition puissante (appui politique),
- développer une vision,
- communiquer cette vision,
- lever les obstacles au changement,
- démontrer les résultats à court terme,
- accélérer le changement sur la base des premiers résultats,
- ancrer les nouvelles pratiques dans la culture d'entreprise.

Ce plan d'action doit clairement identifier les résistances dans leur nature et leur capacité de nuisance. Il doit être essentiellement orienté vers les personnes les moins réticentes au projet.

La démarche de sensibilisation doit reposer sur des porteurs d'opinions (leaders) et leurs relais dans l'administration (managers) et en outre anticiper sur la gestion du problème du redéploiement des personnels mis au banc par l'informatisation (aspect qui n'est pas souvent pris en compte et demeure un frein dans la gestion du projet et dans la mise en œuvre de l'application).

## *ii) L'identification des besoins de formation et la gestion des risques*

La mise à contribution des nouveaux moyens technologiques pour la construction d'un SIGF selon les normes internationales s'accompagne nécessairement de la mise en place d'une organisation adaptée à tous les niveaux, la reconversion ou l'adaptation des agents aux nouvelles pratiques. Il en résulte un besoin plus accru de formation en vue de minimiser les risques divers inhérents à tout nouveau système, en particulier le système d'information.

Ainsi, il convient d'assurer une variété de formations selon la catégorie des acteurs intervenant dans la chaîne du SIGF, depuis sa conception, en passant par sa mise en place et surtout durant son exploitation.

### ➤ Les besoins de formation :

Ils sont de divers ordres et concernent chaque catégorie d'acteurs. Il s'agit de :

- sensibiliser les décideurs au processus d'informatisation ;
- former l'équipe du projet ;
- former à l'environnement de développement et d'exploitation et du SIGF ;
- communiquer avec les acteurs afin d'apaiser les soupçons et les réticences au changement ;
- former les acteurs :
  - initiation à l'outil informatique,
  - formation des gestionnaires ou bénéficiaires de crédits budgétaires,
  - formation des ordonnateurs délégués et leurs agents,
  - formation des comptables,
  - formation des décideurs ;
  - formation continue des utilisateurs,
  - formation des formateurs (recyclage par l'assistance extérieure).

➤ La gestion des risques :

Les risques dans la gestion des finances publiques au moyen de nouvelles technologies de l'information sont tous des handicaps pouvant intervenir tant à la phase préparatoire, à la phase conceptuelle de l'outil de gestion qu'au cours de son exploitation. Les risques sont nombreux et multiformes :

- risques organisationnels,
- risques conceptuels,
- risques d'exploitation,
- risques financiers.

Sur ce dernier point, une autonomie financière de la structure de gestion du SIGF est souhaitable afin d'éviter les demandes infructueuses. Le fonctionnement des équipes techniques, la rémunération des interventions techniques, le renouvellement du matériel, l'acquisition des disques secours et des bandes ne doivent pas dépendre des procédures.

### ***e) Gestion d'un SIGF***

Il s'agit notamment des questions liées :

- à la détermination des fonctions critiques du projet qui passent par la distinction nette entre les fonctions opérationnelles et les fonctions conceptuelles ;
- à la gestion des marchés et leur suivi ainsi que des problèmes de gestion de l'applicatif dans sa durée qui renvoient aux préoccupations permanentes de maintenance et de sécurité du SIGF.

Une bonne gestion du SIGF consiste en outre à surmonter tout au long du projet les grands challenges pour lever les contraintes à sa mise en œuvre : ces challenges sont d'ordre politique, financier, technique et institutionnel.

#### *i) Adhésion politique*

- montrer aux décideurs que le SIGF, en améliorant la clarté des comptes, est susceptible d'engendrer des économies budgétaires et la bonne gestion rassure les bailleurs de fonds ;
- convaincre le décideur qu'il pourrait disposer d'un instrument de pilotage et de management des politiques publiques.

### *ii) Coût financier*

- monter un projet susceptible d'obtenir l'appui des bailleurs extérieurs notamment la Banque Mondiale ;
- présenter aux autorités locales le coût du projet non pas comme une dépense mais comme un investissement rentable en évaluant le gain engendré.

### *iii) Plan technique*

- éviter de se tromper sur les choix technologiques, des réseaux et des procédures ;
- s'assurer de la compétence des équipes de départ ;
- valider chaque étape du projet par le biais des audits externes.

En outre, la gestion du SIGF implique la prise en compte en amont de la pérennité du système. Cet impératif doit être un souci permanent dans la phase de pilotage stratégique. Il devrait se traduire par l'évolution technologique du SIGF, une politique d'incitation et de maintien des informaticiens ainsi que l'adaptation du cadre réglementaire.

## **2- Echange d'expériences**

Le partage d'expériences entre les acteurs a été assuré à travers les différentes présentations qui ont été effectuées par certains pays disposant des systèmes intégrés plus ou moins avancés. Il s'est agi du Bénin, du Burkina-Faso, du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, de la Guinée, de Madagascar, du Gabon, du Sénégal et de la Mauritanie.

Dans l'ensemble, tous les pays représentés se trouvent encore au début du processus de la mise en œuvre de leur SIGF même si le principe de sa nécessité semble partagé.

### ***a) Les enseignements tirés***

De l'avis de tous les participants, la Côte d'Ivoire et dans une moindre mesure Madagascar disposent des atouts intéressants.

La Côte d'Ivoire a réussi à intégrer la phase administrative et la phase comptable grâce à l'application ASTER. Elle a mis en place un module de marché public annexé à l'ensemble du système afin de suivre l'exécution des marchés publics ; supprimer les délégations des crédits et décentraliser les opérations au niveau local avec le préfet comme ordonnateur délégué du budget qui dispose d'un comptable régional et un contrôleur financier et intégrer au système des procédures de contrôle par la Cour des Comptes.

Madagascar, outre la production automatisée des tableaux de synthèse a pour sa part mis en place dans son système intégré les procédures du budget-programme qui devra être exécuté à partir de janvier 2005.

### ***b) Les difficultés rencontrées***

Toutefois, il ressort que dans l'ensemble les SIGF actuels en service dans la plupart des pays se heurtent à des difficultés énormes, notamment en ce qui concerne :

- la prise en charge des ressources extérieures dans le système ;
- la mise en place d'un système de gestion fiscale ;
- la prise en compte des budgets-programmes ;
- l'harmonisation des procédures entre le budget annuel de fonctionnement et les budgets pluriannuels et autorisations de programmes d'investissement ;
- le retraçage des opérations des fonds spéciaux ;
- le mécanisme de suivi entre la gestion des carrières des agents de l'Etat et la solde qui leur est versée...

Il a été rappelé en définitive aux représentants des pays participants et surtout aux gestionnaires des projets de ne pas perdre de vue que tout SIGF, puissant instrument de la bonne gouvernance, doit in fine permettre la production automatique des tableaux de synthèse (tableaux de bord de finances publiques, TOFE) fiables et cohérents afin de mettre à la disposition des autorités chargées de la politique économique des outils pertinents de pilotage et d'aide à la décision.

## **D- COURS SUR LES INTERACTIONS ENTRE LA POLITIQUE MONETAIRE, LA POLITIQUE BUDGETAIRE ET LES MARCHES**

Une délégation gabonaise, constituée de Messieurs Jean Bosco NZEMBI, Chargé d'Etudes à la Direction Générale du Budget et Christian NDO, Chargé d'Etudes à la Direction Générale de l'Economie, a participé du 19 avril au 07 mai 2004, à Brazzaville (Congo), au cours sur « Les interactions entre la politique monétaire, la politique budgétaire et les marchés ».

Ce cours, organisé conjointement par la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) et la Banque Centrale des Etats de l'Afrique Centrale (BEAC), rentrait dans le cadre du volet formation en gestion macroéconomique, projet initié par les deux (2) banques centrales.

L'animation a été assurée par des experts des deux (2) banques centrales pour ce qui est de la politique monétaire et de la politique budgétaire, et par un expert de l'OCDE en ce qui concerne les marchés.

Au regard de l'intérêt revêtu par ce projet, les participants ont émis le vœu de voir cette initiative se perpétuer au cours des années à venir.

Le présent rapport fait ainsi la synthèse des principaux modules ayant constitué l'ossature de ce cours.

Les pays membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) et ceux de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) ont entrepris depuis quelques années, avec l'aide de la communauté internationale, la mise en œuvre des programmes de réformes économiques.

En effet, confrontés, de façon globale, à une situation économique caractérisée notamment par une baisse des cours des matières premières, une augmentation du service de la dette publique... beaucoup de ces pays sont rentrés dans l'engrenage du recours systématique à l'aide extérieure. Cette situation a eu pour principale conséquence une accentuation des déficits des finances publiques.

A la question du financement du déficit public s'ajoute celle du financement des Etats de façon générale.

Or aujourd'hui, non seulement la politique monétaire est commune, mais la politique budgétaire nationale se trouve désormais encadrée par le processus de la surveillance multilatérale dans l'objectif de la convergence des économies ( respect des critères de convergence). La marge de manœuvre des Etats se trouve ainsi réduite.

A cet effet, le cours sur les interactions entre la politique monétaire, la politique budgétaire et les marchés trouve tout son intérêt dans la mesure où les problèmes de financement des Etats pourraient connaître un dénouement avec la mise en place et l'animation de véritables marchés financiers dans les deux (2) sous-régions.

Aussi, va-t-il consister ici de faire d'abord un bref rappel des traits caractéristiques des politiques monétaires et budgétaires et des marchés, avant d'examiner les enseignements tirés à des fins de politique économique.

## **1) Traits caractéristiques des politiques monétaires, budgétaires et des marchés**

### ***a) La politique monétaire***

Il s'agit de définir les objectifs, les instruments et les canaux de transmission de cette politique avant de donner l'exemple de l'UEMOA et de la CEMAC.

#### *i) Les objectifs*

Les banques centrales, qui ont généralement la responsabilité de la mise en œuvre de la politique monétaire, ont un objectif final de politique économique (stabilité des prix). Pour réaliser cet objectif final, les autorités monétaires définissent des objectifs intermédiaires et des objectifs opérationnels.

Les objectifs intermédiaires sont constitués essentiellement des variables susceptibles de modifier l'offre et la demande globale et par là même d'influencer le niveau de l'activité économique notamment le taux d'intérêt à court et moyen terme, le crédit bancaire, les agrégats monétaires et le taux de change.

Les objectifs opérationnels s'inscrivent dans une perspective de court terme et accompagnent les choix de la politique générale conjoncturelle essentiellement par le taux d'intérêt du marché interbancaire et l'évolution de la base monétaire.

#### *ii) Les instruments*

Les objectifs décrits ci-dessus renvoient à l'utilisation d'instruments qui permettent à la banque centrale d'agir sur l'évolution de la masse monétaire.

Les instruments de la politique monétaire peuvent viser le contrôle direct de la liquidité par le biais d'un système de réglementation plus ou moins contraignant pour les banques.

Ces instruments sont de deux (2) types :

- l'encadrement du crédit,
- la sélectivité ou l'orientation du crédit.

Les limites des instruments directs ressortent notamment à travers l'entrave à la baisse des taux débiteurs et l'éviction générale des PME du financement bancaire. En outre, ce système, efficace uniquement dans une économie financée par crédit, ne l'est plus dans une économie de marchés de capitaux.

Les banques centrales peuvent également opter pour le choix d'instruments qui visent le contrôle indirect de la liquidité bancaire par l'intermédiaire du marché monétaire en agissant sur le coût et les modalités de refinancement.

Le taux d'intérêt et les réserves apparaissent comme les principaux instruments indirects de régulation de la monnaie.

L'action des instruments indirects vise à influencer sur la liquidité bancaire dans la mesure où cette liquidité influe sur la capacité des banques à accorder des crédits.

Les différents types d'action possible sur la monnaie sont :

- le réescompte,
- l'intervention sur le marché interbancaire,
- les réserves obligatoires.

### *iii) Les canaux de transmission*

Les canaux de transmission sont les mécanismes à travers lesquels l'on mesure l'impact de la politique monétaire sur l'économie.

Deux (2) types de canaux existent : le canal monétaire et le canal du crédit.

➤ Le canal monétaire :

Pour mettre en exergue ce canal, trois (3) approches existent. Il s'agit des approches néoclassique, keynésienne et la nouvelle école classique.

*Dans l'approche néoclassique*, il y a le modèle traditionnel de base et le modèle amélioré. Le premier démontre que la monnaie est neutre par rapport à l'activité,

tandis que le second démontre un impact généralement négatif de la monnaie sur l'activité.

L'existence du canal monétaire y est alors démontrée à travers les effets de substitution engendrés par l'inflation anticipée. En effet, une augmentation de l'offre de monnaie entraîne une augmentation de l'inflation anticipée et donc une hausse du taux d'intérêt nominal.

*Dans l'approche keynésienne* (le modèle keynésien est un modèle de court terme), en économie fermée, le canal monétaire passe par l'effet de la variation des taux d'intérêt. En effet, la modification de l'offre de monnaie, décidée ex nihilo par l'autorité monétaire, affecte les taux d'intérêt qui affectent la demande réelle, affectant à son tour l'activité.

En économie ouverte le canal monétaire passe par l'effet du taux de change. Les modifications du taux de change affectent le niveau des prix. En ce moment, l'on retrouve l'approche néoclassique de base.

*Selon la nouvelle école classique (Lucas)*, non seulement les changements d'offre de monnaie annoncés publiquement n'ont pas d'effets sur le réel (mais affectent seulement le niveau des prix), néanmoins les chocs non anticipés de la politique monétaire n'affectent l'activité que si les agents privés sont incapables de déterminer si les mouvements observés sur le stock de monnaie sont des mouvements agrégés ou alors des mouvements spécifiques.

Il s'agit là de ce que Lucas a appelé la surprise monétaire. L'activité serait donc fonction de cette surprise monétaire.

Cependant, selon cet auteur, ce schéma ne vaut que pour le court terme parce qu'à long terme c'est la neutralité qui prévaut.

➤ Le canal du crédit :

Il comprend deux (2) aspects : le canal étroit et le canal large.

*Le canal étroit* est celui dans lequel le crédit bancaire occupe une place de choix, la nature spéciale du rôle des banques est mise en relief et l'actif et le passif des banques sont affectés par les décisions de politique monétaire. La contraction du crédit bancaire va affecter l'activité.

*Le canal large* du crédit est un élargissement du canal bancaire au financement de marché. Il est basé sur l'hypothèse d'asymétrie informationnelle. Une récession qui affaiblit les sources de financement internes de l'entreprise génère un effet d'accélérateur financier. La firme est obligée de recourir à des financements externes coûteux.

Les effets de l'accélérateur financier proviennent de l'ajustement du prix des actifs face à la contraction de la politique monétaire.

La hausse des taux d'intérêt réduit le prix des actifs et fait perdre aux collatéraux leur valeur de marché. La réduction de la valeur des collatéraux oblige les firmes à réduire leurs dépenses d'investissement.

Les canaux de transmission de la politique monétaire vont dépendre des systèmes financiers.

En effet, dans un système financier basé sur la finance directe, il y aura une place importante pour le canal monétaire. Par contre, un système financier libéralisé laissera plutôt une place prépondérante au canal du crédit. Cependant, les deux (2) canaux restent complémentaires dans les économies développées.

#### *iv) Le cas de l'UMOA et de la CEMAC*

##### ➤ L'UMOA :

Le dispositif de gestion de la monnaie et du crédit dans l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA) est basé sur des mécanismes indirects de régulation de la liquidité privilégiant les procédures et instruments du marché.

L'analyse va donc consister à discerner les objectifs assignés à la politique monétaire et les instruments qui en constituent les moyens d'action.

##### ▪ Objectifs de la politique monétaire et du crédit :

L'objectif final demeure la maîtrise de l'inflation, propre à favoriser une stabilité de la valeur interne et externe de la monnaie. Des divergences existent cependant quant au choix des indicateurs de politique monétaire devant servir d'objectifs intermédiaires. Ceux-ci doivent avoir deux (2) caractéristiques à savoir, être reliés de manière stable à l'objectif final et être contrôlables par les autorités monétaires. Les variables choisies à cette fin sont généralement des agrégats de monnaie et de crédit.

En raison de la mondialisation accrue des marchés financiers et du développement des innovations financières, la BCEAO a privilégié des variables de crédit comme objectifs intermédiaires. Elle a mis en place un système d'ajustement de la liquidité de l'économie, tendant à influencer sur l'expansion des crédits, en fonction de l'évolution de la conjoncture économique.

Au regard de l'objectif ultime de sauvegarde de la valeur interne et externe de la monnaie, la politique monétaire de l'UMOA vise essentiellement à assurer un meilleur contrôle de la liquidité globale de l'économie et à promouvoir la mobilisation de l'épargne ainsi que son allocation optimale à l'intérieur de l'Union.

- Instruments de la politique monétaire et du crédit :

Ces instruments tournent autour des principaux concepts, à savoir l'ajustement de la liquidité globale de l'économie et le contrôle de la qualité du crédit distribué.

En ce qui concerne l'ajustement de la liquidité globale, l'approche est fondée sur l'idée que la banque centrale peut influencer l'évolution des crédits bancaires en ajustant le niveau de ses propres concours à l'Etat et à l'économie.

La politique des taux d'intérêt et le système des réserves obligatoires constituent l'essentiel des instruments de la politique monétaire de la BCEAO.

La politique des taux d'intérêt, outre son apport dans la mobilisation de l'épargne en vue d'un financement sain des économies, contribue à l'utilisation optimale des ressources financières à l'intérieur des Etats de l'Union. Ainsi, la politique des taux d'intérêt s'appuie sur l'open-market, la promotion du marché interbancaire et la libéralisation des conditions des banques. Elle s'articule autour des taux directeurs de la banque centrale applicables aux principaux guichets de refinancement (taux d'escompte, taux de pension et taux du marché monétaire).

Le système des réserves obligatoires a été prévu par les statuts de la banque centrale et les directives de politique générale de la monnaie et du crédit issues de la réforme de 1975, comme instrument destiné à compléter le dispositif de contrôle de la liquidité bancaire. Il est entré en application le 1er octobre 1993, en substitution de l'encadrement du crédit.

Conformément aux dispositions arrêtées, l'assiette et les coefficients de réserves varient en fonction des impératifs de la politique monétaire. Les coefficients de réserves sont fixés de manière différenciée selon les pays en fonction de l'évolution de la conjoncture.

Pour ce qui est du contrôle de la qualité du crédit distribué, le régime des autorisations préalables institué en 1975 a été abandonné en 1989 et remplacé par un système d'accords de classement qui constitue un outil de contrôle a posteriori de la qualité des crédits distribués par le système bancaire. L'institut d'émission laisse aux banques l'entière responsabilité des crédits qu'elles octroient, mais en contrepartie, seules les créances bancaires bénéficiant d'un accord de classement peuvent être mobilisées auprès de la banque centrale. Cette dernière procède à une

analyse de la situation financière de l'entreprise bénéficiaire afin de déterminer la qualité du risque.

➤ La CEMAC :

Pour cerner la politique monétaire dans la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC), il sera d'abord examiné la stratégie et la mise en œuvre de cette politique de 1972 à 1990 avant d'envisager le recentrage du rôle de la BEAC et ses implications à partir des années 1990.

- Pour ce qui est de la stratégie et de la mise en œuvre de la politique monétaire de 1972 à 1990 :

Les statuts de 1972 ne définissent pas clairement l'objectif de la politique monétaire de la BEAC. La pratique, en cette période, indique que la politique monétaire visait : (1) la promotion de la croissance économique, (2) le plein emploi et (3) la préservation de la parité fixe du Franc CFA.

Cependant, à partir des 22 et 23 novembre 1972, les accords de Brazzaville fixent les objectifs ci-après :

- définir une nouvelle coopération monétaire avec la France par un accord multilatéral et créer un nouvel institut d'émission commun ;
- africaniser davantage les structures et les organes de décision et de gestion de la banque centrale ;
- renforcer le rôle de la banque centrale dans le financement du développement ;
- accroître la responsabilité des Etats membres dans le domaine de l'émission monétaire et du crédit.

L'on constate que la mise en œuvre de cette politique, au cours de cette période, s'articule autour d'un certain nombre d'objectifs et d'instruments.

L'objectif principal consiste au contrôle du crédit et en la maîtrise de la liquidité bancaire.

Les principaux instruments sont : (1) les plafonds globaux de réescompte avec une répartition par banque (instrument direct de contrôle quantitatif) et (2) la

sélectivité du crédit et l'administration des taux d'intérêt pour favoriser l'investissement productif, orienter le crédit vers les secteurs d'activités jugés prioritaires et maintenir un niveau suffisant de réserves de change.

Cependant, l'on note la prédominance du contrôle qualitatif ou sélectif du crédit par rapport au contrôle quantitatif.

Par rapport aux taux d'intérêt, l'on note l'existence du :

- taux d'escompte normal (TEN), taux de droit commun ;
- taux des avances aux trésors nationaux, taux de faveur applicable aux avances directes consenties par la banque centrale conformément à ses statuts (art. 19b et 21 des anciens statuts) ;
- taux d'escompte privilégié (TEP), régime également de faveur applicable aux secteurs et opérations jugées prioritaires par les Etats.

Au cours de la période qui va de 1972 jusqu'au milieu des années 1980, la politique monétaire dans la CEMAC a enregistré des résultats positifs avec un environnement économique stable et relativement favorable.

Néanmoins, cette politique comportait des effets négatifs. Ainsi, le retournement de la conjoncture internationale à partir de la seconde moitié des années 1980 et l'ampleur de son impact sur les économies de la CEMAC a révélé les limites d'une telle stratégie.

En effet, la croissance étant définie par des variables réelles, comme le niveau d'investissement et la productivité, utiliser la politique monétaire pour relancer l'activité au-dessus de son niveau potentiel a conduit à un niveau élevé d'inflation et à des déséquilibres extérieurs.

Au plan bancaire, la situation s'était aussi dégradée en relation avec la crise des finances publiques et l'accroissement des crédits malsains dans le portefeuille des banques.

C'est en définitive, l'avènement de la crise économique du milieu des années 1980 qui a révélé la fragilité d'un tel système.

L'ampleur de la crise économique et financière et l'absence d'une coordination des politiques budgétaires des Etats, condition nécessaire de la stabilité monétaire, n'ont pas permis aux mécanismes de redressement de la situation monétaire prévus dans les statuts de la banque de juguler la crise. Dans ces conditions, un réexamen

en profondeur de la stratégie de politique monétaire, des mécanismes d'intervention de la banque et du dispositif de supervision bancaire s'imposaient.

- En ce qui concerne le recentrage du rôle de la BEAC et ses implications à partir des années 1990 :

Les évolutions mentionnées ci-dessus ont conduit la banque à engager des réformes monétaires et bancaires. Celles-ci visaient essentiellement :

- le recentrage de son rôle sur l'objectif de stabilité monétaire,
- la rénovation de la stratégie de politique monétaire,
- le renforcement du dispositif de supervision bancaire.

La BEAC s'est donc fixé de nouveaux objectifs et une nouvelle stratégie.

S'agissant des objectifs, l'objectif final de la politique monétaire de la BEAC est désormais prioritairement axé sur la stabilité monétaire qui s'entend comme la conjugaison d'un taux de couverture extérieure de la monnaie suffisante et de la stabilité des prix.

En outre, conformément à l'article 1er de ses nouveaux statuts, la BEAC est désormais chargée de : (1) définir et conduire la politique monétaire applicable dans les pays membres de l'union, (2) conduire les opérations de change, (3) détenir et gérer les réserves de change des pays membres et (4) promouvoir le bon fonctionnement du système des paiements dans l'Union.

Ainsi, par rapport aux textes de 1972, la hiérarchie des objectifs est davantage explicitée, ce qui contribue à renforcer la crédibilité de la politique monétaire et la position de la banque centrale.

Pour ce qui est de la stratégie, l'on note un renforcement de la politique monétaire au sein du marché monétaire sous-régional à travers le cadre opérationnel constitué par la programmation monétaire.

L'objectif de la programmation monétaire est de déterminer, à partir du cadrage macroéconomique prévisionnel, les objectifs monétaires et de crédit dans chaque Etat, à savoir l'objectif de refinancement de la banque centrale et les deux (2) objectifs intermédiaires que sont le crédit à l'économie et la masse monétaire.

Au sein de cette stratégie, il faut distinguer les différents niveaux du marché monétaire et les différents taux d'intérêt pratiqués par la banque centrale.

Deux (2) niveaux du marché monétaire existent, à savoir le niveau1 constitué par le marché interbancaire (sous-régional) et le niveau2 constitué par le marché monétaire (national). Ce dernier est composé de deux (2) guichets.

Le premier prend en compte les injections de liquidité (appels d'offres positifs, prises de pensions, interventions ponctuelles).

Le deuxième guichet concerne les ponctions des liquidités notamment les appels d'offres négatifs.

En ce qui concerne les différents taux d'intérêt pratiqués par la banque, il ressort qu'au niveau1, qui est le marché interbancaire (sous-régional), le taux d'intérêt sur ce marché est librement fixé par les intervenants.

Au niveau2, qui est le marché monétaire (national), le guichet1 (injections des liquidités) va comprendre les taux suivants :

- taux d'intérêt sur appels d'offres positifs (TIAO),
- taux d'intérêt sur prises de pensions (TIPP),
- taux d'intérêt sur les interventions ponctuelles.

Le guichet2 (ponctions des liquidités) est constitué du taux d'intérêt sur placements.

S'agissant des modalités de fixation des taux du marché monétaire (guichet2), l'on note les points suivants :

- introduction d'une plus grande flexibilité dans le maniement des taux d'intérêt qui sont désormais fixés par le Gouverneur en fonction de la situation économique et financière des Etats membres, de l'évolution du marché monétaire sous-régional et de la conjoncture internationale ;
- maintien d'un différentiel d'intérêt approprié par rapport aux pays de la zone euro compte tenu de la liberté des transferts et de l'ouverture des économies sur le monde ;
- libéralisation des conditions de banque avec un élargissement sensible des marges bancaires pour favoriser une régulation par le marché.

Les autres taux fixés par le Gouverneur sont :

- le taux normal des avances aux trésors nationaux (alignés sur le TIAO) ;
- le taux de pénalité des avances aux trésors nationaux ;
- le taux créditeur minimum (TCM) ;
- le taux débiteur maximum (TDM).

Ce dispositif est complété par les réserves obligatoires dont le but est de rationaliser la distribution des crédits bancaires et de maîtriser les tensions inflationnistes en cas de forte hausse de la liquidité bancaire.

### ***b) La politique budgétaire***

La politique budgétaire et la politique monétaire constituent les deux (2) volets essentiels de la politique économique dont les principaux objectifs sont : la croissance économique, le plein emploi, l'équilibre extérieur et la stabilité des prix.

L'utilisation des dépenses et recettes publiques pour modifier l'équilibre global de l'économie constitue l'objet de la politique budgétaire.

Les variables de la politique budgétaire sont donc les dépenses gouvernementales et les impôts nets des transferts.

L'exposé de cette partie fait ressortir d'abord la relation entre la politique budgétaire et l'activité dans un premier temps et la détermination de la contrainte budgétaire inter-temporelle du Gouvernement dans un second temps, avant d'examiner la coordination des politiques budgétaires dans une union monétaire.

#### *i) La relation entre la politique budgétaire et l'activité*

Cette relation fait ressortir, d'un côté l'influence de la politique budgétaire en présence de la rigidité des prix à court terme et, de l'autre, l'inefficacité à long terme de cette politique lorsque les prix sont flexibles.

S'agissant de la rigidité des prix à court terme, la relation entre la politique budgétaire et l'activité se base fondamentalement sur le réexamen du modèle IS-LM ( la demande agrégée, la courbe IS, la courbe LM et l'équilibre IS-LM) et l'analyse de l'impact de la politique budgétaire.

Au niveau de la demande agrégée, l'on dira que la consommation est une fonction positive du revenu, que l'investissement est une fonction négative du taux d'intérêt et que les dépenses gouvernementales et les impôts sont exogènes.

La courbe IS représente l'équilibre sur le marché des biens et services. Elle se présente sous la forme d'une relation négative entre le revenu et le taux d'intérêt.

La courbe LM représente l'équilibre sur le marché de la monnaie. Elle se présente sous la forme d'une relation positive entre le revenu et le taux d'intérêt.

L'équilibre IS-LM postule qu'à chaque point, l'offre de biens doit être égale à la demande de biens et l'offre de monnaie doit être aussi égale à la demande de monnaie.

De l'autre côté, l'analyse de l'impact de la politique budgétaire fait ressortir que celle-ci a des effets significatifs sur l'activité. En effet, une contraction budgétaire, par exemple une hausse des impôts ou une réduction des dépenses va se traduire, entre autres par la baisse du revenu et du taux d'intérêt. Par contre, une expansion budgétaire aura les effets inverses.

En ce qui concerne l'inefficacité à long terme de la politique budgétaire lorsque les prix sont flexibles, la relation entre la politique budgétaire et l'activité va se fonder sur l'offre globale, la demande globale et l'équilibre à court et à long terme.

L'offre globale découle de l'équilibre sur le marché du travail où le travail nominal lui-même dépend positivement du niveau des prix anticipés et négativement du taux de chômage. La production est une fonction croissante du prix.

La courbe de la demande globale se traduit par une relation décroissante entre la production et les prix. Elle est dérivée de l'équation IS-LM mais en intégrant la flexibilité des prix.

A court terme une réduction du déficit budgétaire se traduit par une récession tandis qu'à long terme, la production retourne à son niveau d'équilibre.

## *ii) La détermination de la contrainte budgétaire inter-temporelle du Gouvernement*

La contrainte budgétaire inter-temporelle du Gouvernement s'écrit  $G_t + R_{t-1} \cdot B_{t-1} = T_t + (B_t - B_{t-1}) + S_t$ , avec :

- $G_t$  : dépenses publiques,
- $R_{t-1}$  : taux d'intérêt,
- $B_{t-1}$  : titres,
- $T_t$  : impôts,
- $B_t - B_{t-1}$  : nouvelle émission des titres,
- $S_t$  : ressources du seigneurage.

La contrainte budgétaire inter-temporelle sera obtenue en résolvant cette équation.

Le Gouvernement peut financer son déficit de deux (2) façons :

- par emprunt en émettant des bons ;
- par la monétisation de la dette à l'aide des avances directes au Trésor et de l'achat, par la banque centrale et les établissements de crédit, des bons du Trésor.

Si la dette du Gouvernement est positive en  $t-1$ , la valeur actuelle des déficits primaires futurs doit être négative. Le Gouvernement doit donc réaliser un excédent budgétaire.

Les engagements réels actuels du Gouvernement seront financés, en terme de valeur actuelle, par un excédent du solde primaire et le seigneurage.

La politique budgétaire doit être rigoureuse afin de ne pas obérer les efforts de la politique monétaire. D'où l'intérêt du policy-mix (politique mixte) et de la nécessité d'approfondir la réflexion sur l'éventualité d'un fédéralisme budgétaire.

### *iii) La coordination des politiques budgétaires dans une union monétaire*

Il s'agit dans cette partie, de montrer en premier lieu les interactions entre politique budgétaire et politique monétaire dans une économie nationale et, dans un second lieu, les interactions entre politiques budgétaires nationales et politique monétaire unique dans une union monétaire.

- Les interactions entre politique budgétaire et politique monétaire dans une économie nationale :

Elles se manifestent, non seulement, à travers l'action de la politique budgétaire sur les variables monétaires, mais également à travers l'incidence des décisions de politique monétaire sur la politique budgétaire.

- L'action de la politique budgétaire sur les variables monétaires :

Elle ressort par le canal du financement du déficit budgétaire par la création monétaire et l'emprunt d'un côté et, par l'action des dépenses publiques sur le niveau de l'inflation de l'autre.

S'agissant des modalités de financement du déficit budgétaire par la création monétaire, celui-ci se fait par :

- les avances directes et les découverts de la banque centrale ;
- les découverts auprès des banques de second rang ;
- les émissions de bons du Trésor financés par la création monétaire du système bancaire.

Les incidences de ce type de financement vont être dans un premier temps, une absence de réduction de l'effet positif d'un accroissement de dépenses et, dans un second temps, une accélération prévisible de l'inflation et d'un déséquilibre du compte des transactions courantes.

Les modalités de financement du déficit budgétaire par l'emprunt sont constituées essentiellement par l'émission de bons du Trésor souscrits par le secteur privé.

Les incidences de ce type de financement peuvent être illustrées par l'éviction du secteur privé par la hausse des taux d'intérêt. En effet, la hausse du PIB induit une augmentation de la demande de monnaie de transaction qui, l'offre de monnaie étant constante, fait croître le taux d'intérêt. La conséquence principale de cette augmentation est une baisse de l'investissement et de la consommation privée, ce qui réduit la stimulation initiale de l'économie exercée par les dépenses publiques.

L'investissement privé a été évincé en raison de la hausse du taux d'intérêt, et sa baisse s'est traduite par une perte d'activité.

Cependant, l'effet d'éviction peut être annulé par une politique monétaire accommodante, c'est-à-dire par une création monétaire.

Le risque est de voir apparaître, à moyen terme, et même à court terme, une hausse du niveau général des prix.

En ce qui concerne l'action des dépenses publiques sur le niveau de l'inflation, celle-ci sera considérée à travers l'hypothèse sous-jacente et les modalités d'action.

L'hypothèse sous-jacente dit que la hausse des prix a pour origine un excès de la demande globale par rapport à l'offre globale.

Les modalités d'action s'articulent principalement autour de la politique budgétaire anti-inflationniste qui consiste à diminuer la demande globale de manière à réduire le niveau général des prix.

- L'incidence des décisions de politique monétaire sur la politique budgétaire :

Elle peut être essentiellement illustrée par le comportement des prix. En effet, dans l'hypothèse d'une hausse de l'offre, la demande restant constante, l'ajustement se fait par les prix dont la conséquence est la baisse du taux d'intérêt.

- Les interactions entre politiques budgétaires nationales et politique monétaire unique dans une union monétaire :

Elles sont vues ici sous l'angle, d'une part, des concepts de zone monétaire et d'union monétaire et, d'autre part, sous l'angle des fondements théoriques de l'intégration et de la coopération budgétaire en Afrique de l'Ouest et du Centre.

Une zone monétaire est constituée par un ensemble de pays dont la monnaie est rattachée à celle d'un pays centre ou qui ont adopté une monnaie unique (UEMOA, CEMAC, zone EURO).

Une zone monétaire optimale ou ZMO (concept proposé par R. Mundell en 1961) est un espace économique qui constitue un cadre optimal des ajustements macroéconomiques.

Une union monétaire est une zone qui applique une politique monétaire unique et au sein de laquelle circule librement une monnaie commune ou des monnaies parfaitement interchangeables.

En ce qui concerne les fondements théoriques de l'intégration et de la coopération budgétaire en Afrique de l'Ouest et du Centre, l'on note trois (3) conditions caractérisant une ZMO :

- la parfaite mobilité des facteurs de production ;
- le degré, suffisamment élevé, d'intensité des échanges entre pays membres ;
- la diversification et la similarité des structures productives favorisant le même effet dynamique sur les économies de l'Union aux chocs exogènes.

Par ailleurs, ces fondements théoriques sont mis en exergue par le modèle de WIPLOSZ. Celui-ci permet l'analyse des différents canaux à travers lesquels les effets de la politique budgétaire sont transmis d'un pays à l'autre ou aux autres pays de l'Union.

Selon ce modèle, les différents canaux de transmission des politiques budgétaires nationales se font premièrement à travers les variations des taux d'intérêt réels qui affectent l'Union dans son ensemble. En effet, une expansion budgétaire temporaire se traduit par une tendance à la hausse des taux d'intérêt réels.

Les variations des termes de l'échange à l'intérieur de l'Union constituent le deuxième canal de transmission des politiques budgétaires nationales. Ces variations affectent, en l'absence d'un ajustement par les parités, les prix absolus.

Eu égard à ce qui précède, il apparaît la nécessité d'une coordination des politiques budgétaires nationales afin, d'une part, de corriger les déséquilibres macroéconomiques induits par ces politiques budgétaires nationales divergentes ou laxistes et, d'autre part, d'établir la cohérence entre les politiques budgétaires nationales et la politique monétaire commune.

C'est dans cette optique qu'a été mis en place, dans les zones UEMOA et CEMAC, le processus de surveillance multilatérale pour assurer la convergence des économies dans ces Unions.

### ***c) Les marchés : Instruments, acteurs, caractéristiques et dimensions des marchés financiers***

Dans cette partie seront mis en exergue un certain nombre de définitions, d'instruments et des caractéristiques des marchés financiers.

D'ores et déjà, l'on observe que les principales raisons qui président au développement d'un marché financier sont : (1) la canalisation de l'épargne des agents en surplus de capitaux vers ceux en déficit, (2) l'augmentation de la concurrence au bénéfice des épargnants et des leveurs de fonds et (3) la baisse de la dépendance vis-à-vis des capitaux générateurs d'endettement.

S'agissant des instruments, ceux-ci sont constitués notamment par les titres. Deux types de titres sont échangés sur les marchés, à savoir les titres de créance constitués d'obligations et les titres de propriété représentés par les actions. Il existe cependant, des titres hybrides qui ont à la fois les caractéristiques des titres de propriété et des titres de créance.

En ce qui concerne les acteurs, l'on note que traditionnellement les acteurs étaient constitués par les banques, le marché monétaire (marché interbancaire) et le marché des capitaux (marché boursier).

Aujourd'hui de nouveaux types d'agents, appelés institutionnels, ont fait leur entrée dans l'intermédiation financière, il s'agit :

- des fonds de pensions (système orienté capitalisation),
- des assurances (cas des assurances vie),
- des fonds d'investissement (cas des OPCVM).

L'On entend par OPCVM des organisations de placement collectif en valeurs mobilières constituées essentiellement des SICAV (société d'investissement à capital variable) et des FCP (fonds communs de placement).

Les enjeux des banques face au marché sont les suivants :

Système orienté banques	Système orienté marchés
*épargne faible *financement unique *interventions publiques *infrastructure marché légère	*culture épargne-risque *loi du marché, donc concurrence *multiplicité des financements *responsabilisation des acteurs *gouvernance

Les conséquences du développement des marchés peuvent être les suivantes :

➤ Pour la banque centrale :

- désintermédiation financière ;
- réduction de la lisibilité des avoirs monétaires ;
- maîtrise beaucoup plus difficile sur les agrégats monétaires à cause de l'ampleur des marchés financiers. La banque centrale n'a plus un objectif quantitatif de plafonnement de crédit, mais plutôt un objectif de taux d'intérêt.

➤ Pour le Gouvernement :

- baisse du coût de financement, donc hausse des capacités de financement ;
- diversification des sources de financement ;
- hausse de l'épargne nationale.

Cependant, l'Etat reste lié à la crédibilité de sa politique. En effet, il sera sanctionné par le marché si sa politique économique n'est pas jugée crédible. En outre, l'Etat s'expose à la volatilité des marchés.

Face au développement accru des marchés financiers, les banques, autrefois cantonnées dans des rôles traditionnels, se sont organisées pour s'adapter à la nouvelle donne. En effet, elles se sont converties non seulement dans les métiers para-bancaires (gestion d'actifs, bancassurance), mais aussi en banques d'investissement faisant de l'intermédiation financière à travers les titres et en banques universelles présentes sur l'ensemble des métiers.

L'on note ainsi que la négociabilité reste la caractéristique intrinsèque des titres par rapport au crédit bancaire. C'est pour cette raison que les banques procèdent aujourd'hui à une titrisation, c'est-à-dire à une transformation plus poussée des crédits bancaires en titres.

#### ***d) Les caractéristiques et dimensions des marchés financiers***

Il s'agit d'explicitier des notions fondamentales telles que : les marchés, les risques, etc.

- *Marché primaire* : c'est un marché sur lequel se font les introductions en bourse des entreprises, mais également leurs augmentations de capitaux.

- *Marché secondaire* : c'est un marché sur lequel se négocient les titres. Sur ce marché les compartiments actions/obligations sont séparés, les négociations sont soit à la criée soit électroniques, la cotation se fait soit par les ordres soit par les prix. Lorsqu'elle se fait par les ordres, elle est soit en continue soit en fixing.

- *Premier marché* : marché réservé aux sociétés à grande capitalisation boursière. L'autorité impose des règles strictes au niveau de la tenue de l'historique comptable, cinq (5) ans minimum.

- *Second marché* : marché qui concerne des sociétés à historique récente.

- *Nouveau marché* : marché réservé aux nouvelles sociétés (capital risque) de la nouvelle économie (NTIC).

- *Marché libre* : marché sur lequel la réglementation est plus souple, mais les risques sont plus élevés.

- *Euromarché* : marché financier international.

La liquidité d'un marché est mesurée par deux (2) indicateurs, à savoir le volume des transactions sur le marché et la différence entre cours acheteurs et cours vendeurs sur le marché.

En ce qui concerne la notion de risque, l'on observe que dans l'approche marché, les autorités de tutelle établissent simplement la norme, mais les intervenants ont le choix du risque.

L'on doit noter également que risque et rendement sont étroitement liés. A cet effet, la rentabilité d'une action est calculée soit par le PER = prix de l'action/bénéfice par action, soit par le RAROC = marge moyenne estimée/fonds propres > 15%.

Le rendement d'une obligation se calcule de la façon suivante : soit une obligation émise au pair ( $P = 100$ ), de coupon ( $C = 10\%$ ), d'échéance trois (3) ans.

$$P = C/(1+r) + C/(1+r)^2 + \dots + (C+P)/(1+r)^n$$

Par ailleurs, la notion de risque englobe les notions de signature, référence et notation. Ces notions sont liées, dans l'approche marché, à la crédibilité des acteurs intervenant sur le marché notamment l'Etat, les banques et les entreprises.

A cet effet, trois (3) types de signatures existent :

- la signature souveraine, donc de l'Etat,
- la signature bancaire,
- la signature entreprise.

L'on entend par référence sans risque, les titres (bons) émis par l'Etat. Il s'agit, par exemple, des OAT (titres d'Etat français), des Bund (titres d'Etat allemand), des UST notes/bonds (titres d'Etat américain) ou des JGB (titres d'Etat japonais).

En outre, les acteurs intervenants sur le marché reçoivent une note par l'entremise des agences de notation notamment MOODY'S et S&Ps<sup>2</sup>. La qualité de la note va dépendre des informations sur la signature :

<b>Agences de notation</b>		<b>Qualité signature</b>
<b>Moody's</b>	<b>S&amp;Ps</b>	
Aaa	AAA	Référence et autres signatures qualité ( Etat, Banque Mondiale, etc.).
Aa	AA	Etablissements bancaires, etc.
Ba	BB	Spéculatif, haut risque, etc.
Caa	CCC	Obligations pourries, proche défaut, etc.

Comme on le constate, la notation est décroissante et au sommet l'on retrouve la signature souveraine. Par conséquent, la prime de risque qu'intègre le marché, au moment de l'émission des titres d'Etat, ne dépendra pas de l'échéance de remboursement mais plutôt de la qualité de la signature.

Une autre conséquence de cette approche marché est que la politique de l'Etat va conditionner les taux sur lesquels il emprunte sur les marchés. En effet, la crédibilité des politiques monétaires et budgétaires est intégrée dans les taux (prime de risque).

## **2) Enseignements tirés à des fins de politique économique**

Face aux nouvelles orientations prises par l'économie financière mondiale (croissance accrue des marchés, multiplication des actifs financiers, tendance à la

<sup>2</sup> La Commission Bancaire d'Afrique Centrale met en place un système de notation dans la zone CEMAC.

globalisation, etc) qu'elles peuvent être les perspectives de financement pour nos Etats qui ont la caractéristique des petites économies ouvertes ?

La réponse à cette question passe, entre autres, par la mise en place de politiques économiques adaptées au contexte actuel.

Aussi, sera-t-il examiné le policy-mix, la prévention des crises financières et la composition et évolution récente des flux de capitaux en Afrique.

### ***a) Policy-mix (politique mixte)***

Dans un premier temps, il sera donné la définition, les objectifs et les modalités de mise en œuvre du policy-mix. Ensuite il sera analysé la question du policy-mix en économie fermée et en économie ouverte avant de tirer les conséquences sur le plan des politiques macroéconomiques.

#### *i) Définition*

Le policy-mix est une politique économique qui combine les instruments de la politique monétaire et ceux de la politique budgétaire. Exemple : stimulation de la demande par une politique budgétaire expansive et lutte contre l'inflation par une politique monétaire restrictive.

#### *ii) Objectifs*

Cette politique s'inspire du schéma IS-LM dans lequel la politique budgétaire (effet sur la courbe IS) et la politique monétaire (effet sur la courbe LM) permettent un réglage fin de la politique économique en fonction de la conjoncture.

#### *iii) Mise en œuvre*

Elle est axée sur les principes et le choix des instruments.

A propos des principes, l'on dira que les instruments du policy-mix doivent être cohérents entre eux.

Pour ce qui est du choix des instruments, les deux (2) règles de base ont été énoncées par J. TINBERGEN et R. MUNDELL.

Le premier dit qu'il faut choisir autant d'instruments qu'il y a d'objectifs (ces derniers doivent être quantifiés). Tandis que le deuxième indique que chaque instrument doit être utilisé pour atteindre l'objectif à l'égard duquel il est relativement le plus efficace.

*iv) Policy-mix en économie fermée*

L'équilibre macroéconomique en économie fermée et le schéma IS-LM peuvent s'écrire de la façon qui suit :

- L'équilibre sur le marché des biens et services :

Soient :  $Y$  = le revenu national  
 $C$  = la consommation  
 $S = S(Y)$  l'épargne  
 $I = I(i)$  l'investissement

Nous pouvons écrire : offre globale = demande globale

$Y = C + I$   
 $C + S = C + I$   
 $S = I$ , condition d'équilibre sur le marché des biens et services.

- L'équilibre sur le marché de la monnaie :

Soient :

$DM1$  = demande de monnaie pour les motifs de transaction :  $DM1 = D_t(Y)$   
 $DM2$  = demande de monnaie pour les motifs de spéculation :  $DM2 = D_s(Y)$   
 $OM$  = offre de monnaie :  $OM = OM(Y, i)$

Offre de monnaie = demande de monnaie  
 $OM = DM$

$OM = DM1 + DM2$   
 $OM(Y, i) = DM(Y, i)$

Il existe un niveau du revenu national ( $Y$ ) et un niveau du taux d'intérêt ( $i$ ) qui permettent de réaliser l'équilibre sur le marché de la monnaie.

L'équilibre macroéconomique est obtenu lorsque le taux d'intérêt ( $i$ ) et le revenu ( $Y$ ) sont tels que les deux (2) marchés se trouvent équilibrés.

*v) Policy-mix en économie ouverte*

La balance des paiements constitue le cadre d'analyse des relations économiques avec l'extérieur, cas notamment des flux de capitaux constitués par les investissements directs étrangers (IDE), les investissements de portefeuille (IP) et les autres investissements (AI). C'est dans ce cadre que seront examinés le rééquilibrage des échanges extérieurs et le rééquilibrage des échanges extérieurs et la variation des prix.

La balance des paiements (BDP) est un état statistique qui retrace, sous une forme comptable, l'ensemble des flux réels, financiers et monétaires, entre les résidents et les non-résidents d'une économie, au cours d'une période donnée.

Sa structure est composée comme suit :

- compte de transactions courantes :
  - biens,
  - services,
  - revenus des facteurs de production,
  - transferts courants.
- compte de capital :
  - transferts en capital des administrations publiques (remise de dette, dons) ;
  - transferts en capital du secteur privé ;
  - acquisitions et cessions d'actifs non financiers.
- compte financier (hors financement du solde global) :
  - investissements directs étrangers (IDE),
  - investissements de portefeuille (IP),
  - autres investissements (AI).
- erreurs et omissions ;
- financement du solde global :
  - variation des avoirs extérieurs nets (AEN) ;
  - financements exceptionnels ou FE (variations arriérés, rééchelonnement).

Solde du commerce extérieur = exportations des biens – importations des biens.

Solde des transactions courantes (STC ou CA) = solde du commerce extérieur+solde des services+solde des revenus+solde des transferts courants.

Solde des opérations financières (SOF) = solde des IDE+solde des IP+solde des AI.

Solde à financer = STC (CA)+solde du compte de capital+solde des IDE.

Solde global (SG) = STC (CA)+solde du compte de capital+SOF = financement = variation des AEN+FE

Trois (3) approches président l'élaboration de la balance des paiements, à savoir : (1) l'approche par l'absorption, (2) l'approche fiscale ou approche épargne-investissement et (3) l'approche monétaire.

Soient : PIB : produit intérieur brut

A : absorption

C : consommation finale

RNF : revenus nets des facteurs

I : investissement brut

TRN : transferts courants nets

X : exportations de biens et services non facteurs

RNDB : revenu national disponible brut

M : importations de biens et services non facteurs

CA (STC) : solde courant de la balance des paiements

*L'approche par absorption* donne, partant de l'égalité comptable entre ressources et emplois de biens et services :

$PIB+M = C+I+X$ , sachant que  $A = C+I$

$PIB+M = A+X$ , on déduit que :  $PIB = A+(X-M)$  ou encore :  $PIB-A = (X-M)$

En ajoutant aux deux (2) membres de cette identité le solde du revenu des facteurs et celui des transferts courants avec le reste du monde, l'on obtient :

$PIB+RNF+TRN-A = (X-M)+RNF+TRN$ , et donc

$RNDB-A = CA$

*L'approche fiscale (ou approche épargne-investissement)* donne, en tenant compte du fait que :  $PIB+M = C+I-X$ , l'on obtient :  $PIB = C+I+ (X-M)$ .

$PIB-C-I = (X-M)$  ou encore  $Si-I = (X-M)$ , avec  $Si =$  épargne intérieure brute.

En ajoutant aux deux (2) membres de cette identité le solde du revenu des facteurs et celui des transferts courants avec le reste du monde, l'on obtient :

$$PIB+RNF+TRN-C-I = (X-M)+RNF+TRN$$

$$RNDB-C-I = CA \text{ ou encore : } S-I = CA, \text{ avec } S = \text{épargne nationale brute}$$

En décomposant l'épargne et l'investissement entre le secteur des administrations publiques (g) et le secteur privé (p), l'on obtient :

$$(Sg+Sp) - (Ig+Ip) = CA, \text{ soit } (Sg-Ig)+(Sp-Ip) = CA$$

L'insuffisance d'une épargne nationale (qui ne peut donc pas financer l'investissement) peut contribuer à la dégradation du solde des transactions courantes.

*L'approche monétaire* permet d'établir un lien entre la variation des avoirs extérieurs nets ( $\Delta AEN$ ) et la différence entre la variation de la demande de monnaie ( $\Delta M2D$ ) et la variation du crédit intérieur ( $\Delta CIR$ ).

A partir de la relation de bilan simplifié de la situation monétaire, l'on a :

$$M2 = AEN+CIR, \text{ et donc : } \Delta M2 = \Delta AEN + \Delta CIR$$

L'on suppose que la demande de monnaie (en terme réel) est une fonction d'un nombre limité de variables, en particulier du revenu réel et des taux d'intérêt nominaux.

L'on définit l'équilibre sur le marché monétaire entre l'offre de monnaie (M2) et la demande de monnaie (M2D) :  $M2 = M2D$ , soit  $\Delta M2 = \Delta M2D$ .

$$\text{L'on en déduit que : } \Delta AEN = \Delta M2D - \Delta CIR$$

L'on dira qu'il y a accroissement des avoirs extérieurs nets, c'est-à-dire que le solde global de la balance des paiements enregistrera un excédent dans la mesure où la variation du crédit intérieur sera inférieure à la variation du stock de monnaie.

#### *vi) Conséquences macroéconomiques du policy-mix*

Elles peuvent être envisagées à deux (2) niveaux : au niveau du rééquilibrage des échanges extérieurs et au niveau du rééquilibrage des échanges extérieurs et la variation des prix.

S'agissant du premier niveau, l'objectif des politiques macroéconomiques de rééquilibrage des échanges extérieurs est de freiner la progression du revenu national afin de réduire le niveau des importations.

A cet effet, l'action de la politique budgétaire se traduit de la façon suivante :

Baisse des dépenses } publiques	Baisse du revenu } national	Baisse des M }	Baisse de DM1 }	Baisse de i
---------------------------------------	-----------------------------------	----------------	-----------------	-------------

L'action de la politique monétaire :

Réduction du taux de croissance } de l'offre de monnaie (OM)	Hausse des taux d'intérêt }	Baisse du RN }	Baisse des M
		Entrée des capitaux extérieurs	

Le deuxième niveau comprend le rééquilibrage par la variation du taux de change et le rééquilibrage par la stabilité du taux de change.

Le rééquilibrage par la variation du taux de change passe par les effets de la dévaluation ou de la dépréciation tandis que le rééquilibrage par la stabilité du taux de change passe par la désinflation compétitive.

## ***b) Prévention des crises financières***

Cette partie traitera de quelques définitions, des mécanismes de transmission des chocs et des indicateurs d'alerte, puis étudiera quelques réponses de politique économique.

### *i) Définitions des crises*

*Une dévaluation* est une décision officielle de modifier la parité de la monnaie nationale en la fixant à un taux de change plus faible (ou plus élevé).

*Une attaque spéculative* est une situation où un grand nombre d'acteurs du marché agissent dans le même sens.

*Une crise des changes* est une situation où une attaque spéculative force la banque centrale à intervenir contre son gré sur le marché des changes.

## *ii) Définition de la contagion*

La contagion financière désigne la transmission de chocs entre deux (2) ou plusieurs pays ou régions. Elle n'est pas nécessairement liée au recul de l'activité.

## *iii) Mécanismes de transmission des chocs entre les pays*

La crise peut être le fait des chocs communs, des liens structurels entre les économies ou les effets de contagion.

*S'agissant des chocs communs*, l'on peut dire que la crise est le fait de chocs exogènes touchant tous les pays en même temps.

*Pour ce qui est des liens structurels*, une crise dans un pays peut agir sur les fondamentaux macroéconomiques d'un autre pays par le biais des échanges commerciaux ou des flux de capitaux.

*En ce qui concerne les effets de contagion*, ceux-ci peuvent se définir comme des canaux de transmission de la crise non-liés aux fondamentaux de l'économie. Il s'agit notamment de :

- la contrainte de liquidité du marché qui se manifeste par les pertes de capitaux et la détérioration de la qualité des crédits sur un marché ;
- la motivation des investisseurs qui sont incités à vendre des actifs sur les marchés dans les mêmes proportions ;
- l'asymétrie de l'information qui rend les informations dont disposent les investisseurs sur un pays incomplètes ou imparfaites.

## *iv) Indicateurs d'alerte*

Des variables associées à une forte probabilité d'avènement d'une crise ont été sélectionnées, à savoir :

- Au niveau du compte courant :
  - taux de change réel,
  - solde du compte courant,
  - exportations,
  - importations.

- Au niveau du compte de capital :
  - réserve des changes,
  - taux d'exposition de la monnaie M2/réserves,
  - dette à court terme/réserves.
  
- Au niveau du système financier :
  - expansion monétaire et crédit à l'économie,
  - dépôts bancaires.
  
- Au niveau des facteurs extérieurs :
  - croissance mondiale,
  - taux d'intérêt mondiaux,
  - termes de l'échange.

#### *v) Quelques réponses de politique économique*

Pour réduire la vulnérabilité des économies, les mesures suivantes (non exhaustives) sont nécessaires :

- l'amélioration des fondamentaux de l'économie ;
- le développement des indicateurs d'alerte sous régionaux notamment la surveillance multilatérale.

En outre, les actions suivantes doivent être poursuivies. Il s'agit en l'occurrence d'établir une cohérence entre la politique de change et les fondamentaux de l'économie, d'éviter une accumulation excessive de la dette intérieure, de mener une politique monétaire anti-inflationniste et d'instaurer une gestion adéquate de la dette publique en devises pour réduire la volatilité du taux de change.

#### ***c) Composition et évolution récente des flux de capitaux en Afrique***

La tendance au niveau mondiale est, non seulement, à l'accroissement de la globalisation des capitaux, mais également à la libéralisation financière. Cette dernière s'accompagne d'une hausse des capitaux à court terme extrêmement volatils, donc source d'instabilité au niveau de l'économie mondiale.

Dans ce tableau, l'Afrique est restée un peu en marge avec à peine 1% en moyenne de part mondiale.

Cette partie examinera d'abord les différents flux de capitaux et leur évolution, avant d'envisager les perspectives de financements des Etats africains.

### *i) Composition et évolution récente*

Les flux de capitaux en Afrique sont essentiellement constitués par :

- l'aide publique au développement (APD),
- les investissements directs étrangers (IDE),
- les investissements de portefeuille (IP),
- les autres investissements (AI).

#### ➤ L'APD :

Ce type de capitaux est de loin le plus important, avant les IDE, exception faite de l'année 2001 au cours de laquelle les IDE étaient supérieurs à l'APD. Cet état des faits était dû à des opérations exceptionnelles, de type fusion-acquisition, au Maroc et en Afrique du Sud.

Dans l'APD, les dons (part bilatérale) représentent plus de 90% des parts, le reste étant constitué des prêts à taux concessionnels octroyés par le canal du FMI.

L'évolution récente de l'APD montre une stabilité jusqu'en 2001, une hausse en 2002 et une tendance à la baisse depuis 2003. cette situation serait justifiée par le fait que l'allègement de la dette devient plus important que l'aide directe.

#### ➤ Les IDE :

Ils désignent des investissements qu'une entité résidente d'une économie effectue dans le but d'acquérir un intérêt durable dans une entreprise résidente d'une autre économie ( entreprise d'investissement direct).

Les IDE sont très faibles en Afrique noire francophone, exception faite des pays pétroliers où l'on observe des taux un peu plus élevés par rapport au PIB. En zone UEMOA, ces flux de capitaux représentent en moyenne 9% du PIB. Cependant, des hausses exceptionnelles ont été observées au moment des privatisations ( cas de la privatisation de la Sonatel au Sénégal).

La faiblesse des IDE serait liée à la faiblesse structurelle des économies notamment l'absence des infrastructures, l'étroitesse des marchés intérieurs, le poids de la dette qui handicape les capacités d'investissement des Etats, le manque de main d'œuvre qualifiée, les coûts de production élevés.

➤ Les IP :

Ce type d'investissement comprend, outre les titres de participation (actions, parts, certificats de participation...) et les titres de créance sous forme d'obligations et autres titres d'emprunt, les instruments du marché monétaire ou les titres de créance négociables, ainsi que les produits financiers dérivés ou instruments secondaires tels que les options.

En terme d'évolution, l'on distingue deux (2) périodes. En effet, de 1997 à 2000, les IP augmentent. Par contre, l'on observe une chute de ces investissements à partir de 2001. La principale cause de cette situation serait à corréliser à leur très particulière volatilité.

➤ Les AI :

Cette nature de capitaux est essentiellement constituée par :

- les crédits commerciaux,
- les prêts divers,
- les divers avoirs et engagements financiers.

*ii) Perspectives de financements des Etats africains*

Face à la baisse tendancielle de l'APD, les Etats africains en général, et ceux des zones UEMOA et CEMAC en particulier, doivent chercher à développer les IDE et les IP, avec un accent spécial sur les IDE qui constituent des capitaux non générateurs d'endettement. Cet objectif de politique économique doit passer par un certain nombre de préalables notamment l'amélioration de l'environnement économique à travers le développement des infrastructures, la mise en place d'un cadre juridique propice et attrayant pour les investisseurs, la mise en place progressive d'un meilleur environnement politique (moins d'instabilité, etc).

Face à ces préalables, il en existe d'autres auxquels les Etats doivent également souscrire de façon impérative. Il s'agit, entre autres, du développement des marchés boursiers, de l'amélioration du système bancaire, du développement d'une véritable culture statistique, de la participation aux normes de bonne conduite

afin d'améliorer la transparence de la gestion économique (code FMI de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaires et financières, code FMI de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques, diffusion des données à travers les normes NSDD et SGDD), du développement de la bonne gouvernance (afin d'améliorer aussi la crédibilité face au verdict des marchés financiers).

## **E- ATELIER SUR L'ELABORATION DES PROGRAMMES TRIENNAUX DE CONVERGENCE**

Le secrétariat exécutif de la CEMAC et la BEAC, avec l'appui de l'Union Européenne, ont conjointement organisé à Douala au Cameroun, du 05 au 15 avril 2004, un atelier sur « L'élaboration des programmes triennaux de convergence ».

A cet effet, ont été retenus les points saillants des exposés et des débats sur les thèmes examinés au cours de l'atelier ainsi que les principales recommandations formulées à l'issue des travaux pratiques.

La délégation gabonaise ayant pris part à cet atelier était formée de Messieurs :

- Modeste NFA OBIANG, Directeur Général Adjoint de l'Economie ;
- Francis TIWINOT, Directeur à la Direction Générale des Statistiques et des Etudes Economiques ;
- Jean Jacques ESSONO, Chargé d'Etudes au Cabinet du Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie, des Finances, du Budget et de la Privatisation ;
- Jean Bosco NZEMBI, Chargé d'Etudes à la Direction Générale du Budget.

### **1) Cadrage macroéconomique et prévision à moyen terme**

#### ***a) Vue générale des comptes macroéconomiques***

Dans cette partie, il s'est agi d'un rappel des concepts, des définitions, des fondements méthodologiques et des interrelations entre les quatre (4) comptes macroéconomiques que sont les secteurs réel, public, monétaire et extérieur.

L'objectif visé était de mettre les participants au même niveau de compréhension et de leur indiquer les différentes sources d'informations nécessaires pour l'élaboration des comptes.

Le thème sur les interrelations entre les comptes a rappelé en particulier, de manière schématique, les liens entre les comptes, les tests de cohérence intra et intersectorielle du cadrage macroéconomique et les implications pour la surveillance multilatérale.

L'utilisation du cadrage macroéconomique à des fins de politique économique exige que des tests de robustesse des cadrages macroéconomiques soient effectués sur le double plan des identités comptables et de la théorie économique. La bonne connaissance de ces interrelations permet, au niveau de la surveillance multilatérale, de faciliter le diagnostic économique et financier en vue de la formulation des mesures de politique économique dans le cadre des programmes nationaux de convergence.

## ***b) Prévisions macroéconomiques à moyen terme***

### *i) Introduction aux méthodologie et présentation de quelques modèles formels*

Tout en reconnaissant l'importance des modèles formels, les participants se sont interrogés sur les solutions à apporter aux problèmes liés au manque de données statistiques et aux difficultés de comparaison des performances économiques, en vue de faciliter la transposition dans les pays en développement, des modèles formels des pays développés.

Trois (3) modèles formels ont été présentés, notamment les modèles RMSM de la Banque Mondiale, JUMBO de l'Agence Française de Développement (AFD) et SIPAE du Cameroun.

L'élaboration de ces modèles a été motivée par le souci de disposer d'un outil de cadrage pour le besoin de suivi des financements et des objectifs de croissance du côté des bailleurs de fonds, et pour évaluer l'impact des mesures de politiques économiques sur la croissance et la pauvreté du côté du Cameroun.

Les points saillants relevés ont porté sur les périodes retenues pour les prévisions à savoir le court terme ou le moyen et long terme, et la possibilité d'y prendre en compte un certain nombre de questions, notamment celles relatives à la réduction de la pauvreté et aux critères de convergence.

### *ii) Approches sectorielles des prévisions*

Il s'agissait d'indiquer les principales étapes des prévisions macroéconomiques sur la base de la trajectoire de l'économie, de la politique économique et de

l'environnement international prévisibles. Des hypothèses de prévision sont ensuite définies et des équations correspondantes élaborées. Ces hypothèses peuvent porter par exemple sur les conditions climatiques, le taux de change des principales monnaies mondiales, les prix des matières premières et la demande extérieure d'une part et sur l'évolution des dépenses, le taux de taxation et les remboursements de la dette etc., d'autre part. En tout état de cause, les discussions avec les opérateurs économiques et les administrations sont nécessaires pour l'élaboration des hypothèses réalistes.

La prévision procède par un premier scénario de base, qui prolonge les tendances observées dans l'économie, à politique économique inchangée. L'on procédera par la suite à des scénarii alternatifs en administrant des mesures de politique économique ou des chocs dont les impacts seront mesurés en comparant les résultats de ces scénarii à ceux obtenus dans le scénario de base.

Concernant le secteur réel, pour ce qui est de la prise en compte de l'informel, il a été recommandé la réalisation des enquêtes ménages en vue de disposer des données conséquentes.

S'agissant du secteur monétaire, les participants se sont interrogés sur la pertinence de l'équation quantitative retenue pour les projections dans l'économie de la sous-région. Toutefois, il a été reconnu que la stabilité observée de la vitesse de circulation de la monnaie pourrait soutenir cette approche.

## **2- Expériences et approches d'élaboration des programmes triennaux de convergence**

Trois (3) expériences ont été présentées respectivement par les représentants du FMI, de l'Union Européenne (UE) et de la Banque Mondiale (BM).

*L'Expert du FMI* a fait la distinction entre les projections économiques pouvant être considérées comme le scénario de référence et les programmes économiques à moyen terme, plus normatifs et basés sur des objectifs ou critères de politiques économiques. Des résultats de l'audit des performances des programmes d'ajustement budgétaire menés par le FMI à travers le monde, il en ressort que ceux-ci atteignent en général leurs objectifs surtout au cours de la première année du programme, mais que peu de progrès sont observés au cours des années suivantes.

*Du côté de l'UE*, l'on a insisté sur les fondements institutionnels de l'Union, les contraintes, les difficultés techniques et institutionnelles rencontrées dans le suivi des critères quantitatifs du pacte de stabilité et de croissance. Il a été suggéré que dans le cadre de la CEMAC, les critères ne soient pas appréciés au premier degré mais plutôt considérés comme des normes de rigueur de politique économique.

*L'Expert de la BM* a présenté un modèle macroéconomique orienté vers la réduction de la pauvreté. Le modèle PAMS est un simulateur macroéconomique qui permet non seulement de cadrer les prévisions macroéconomiques avec les critères de convergence, mais aussi de tenir compte des objectifs de réduction de la pauvreté.

Pour terminer, un canevas indicatif d'un programme triennal de convergence de la CEMAC a été présenté, ainsi que les procédures de validation et d'évaluation dudit programme. Le rapport attendu devra contenir :

- l'analyse de l'évolution récente de l'économie nationale ;
- la définition des objectifs macroéconomiques et des stratégies de développement à moyen terme ;
- l'élaboration d'un programme à moyen terme au regard des critères de la surveillance multilatérale.

### **3) Travaux pratiques**

La moitié du temps de l'atelier a été consacrée aux travaux pratiques basés sur les données du Cameroun et dont l'objectif est de permettre d'évaluer le degré de compréhension des participants des différentes méthodologies et techniques d'élaboration des programmes triennaux de convergence.

### **4) Principales recommandations**

Les principales recommandations formulées à l'issue des travaux de l'atelier sur l'élaboration des programmes triennaux de convergence sont les suivants :

- la meilleure prise en compte par les Etats des contraintes de la surveillance multilatérale dans leur politique économique en général et les politiques budgétaires en particulier ;
- la constitution dans chaque Etat d'une équipe pluridisciplinaire pour mener à bien les diligences de la surveillance multilatérale ;
- la multiplication des sessions de formation en vue de renforcer les capacités institutionnelles des membres des cellules nationales ;
- l'harmonisation des méthodologies d'élaboration de certains comptes et agrégats macroéconomiques ( IPC, PIB, TOFE... ) ;

- le développement d'un modèle de prévision macroéconomique dans les Etats ;
- la dotation des cellules nationales en moyens adéquats.

## **F- COURS FONDAMENTAL DE FINANCES PUBLIQUES ET POLITIQUES DE REDUCTION DE LA PAUVRETE**

Du 09 au 27 février 2004 s'est tenu à Bamako un cours sur « Les finances publiques et les politiques de réduction de la pauvreté ». Ce cours, financé par la BCEAO/BEAC, s'inscrit dans leur vaste programme de formation en gestion macroéconomique. Vingt-neuf (29) cadres issus de l'administration de l'Economie et des Finances des différents pays de l'Afrique Centrale et de l'Ouest, membres de la zone franc, et sept (7) cadres de deux institutions d'émissions monétaires ont profité de ces enseignements.

Ce cours a vu la participation de la délégation gabonaise, constituée de Mesdames :

- Sidonie MIKILOU épouse YOSSANGOYE, Chargée d'Etudes à la Direction Générale de l'Economie ;
- Flore ANOUMBO YENOT, Chargée d'Etudes à la Direction Générale du Budget.

Les enseignements relevés avaient pour objectifs principaux :

- de familiariser les participants avec les différentes approches de la pauvreté ainsi qu'avec l'élaboration et la mise en œuvre des documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP) ;
- d'initier les participants au cadrage macroéconomique et aux techniques d'élaboration du budget et cadre des dépenses à moyen terme ;
- de fournir aux participants les méthodes d'évaluation de l'impact des politiques publiques sur la pauvreté.

## **1- Familiariser les participants avec les différentes approches de la pauvreté ainsi qu'avec l'élaboration et la mise en œuvre des documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP)**

Ce premier volet, commencé le 09 février et terminé le 13 février, était animé par deux (2) intervenants : Madame Mayacine CAMARA, Ingénieur Statisticien Economiste au Ministère de l'Economie et des Finances du Sénégal et Monsieur Baréma BOCOUM, Chef de Service des Etudes à la BCEAO du Mali.

Il portait sur :

- les nouvelles approches de l'intervention de l'Etat ;
- la naissance et le développement des programmes d'ajustement structurel ;
- la définition et les causes de la pauvreté ;
- les mesures de la pauvreté et des inégalités ;
- la logique, la mise en œuvre et le suivi des documents de stratégie de la réduction de la pauvreté ;
- l'approche subjective et participative de la pauvreté.

## **2- Initier les participants au cadrage macroéconomique et aux techniques d'élaboration du budget et cadre des dépenses à moyen terme**

Tenu du 16 au 20 février, ce deuxième volet traitait surtout de la relation entre le budget de l'Etat et la mise en œuvre des documents stratégiques de réduction de la pauvreté. Monsieur Marc RAFFINOT, Maître de conférence à l'Université Paris Dauphine, a développé les différentes parties de ce cours qui portaient sur :

- le TOFE comme outil de gestion des finances publiques et son interprétation ;
- les projections macroéconomiques et finances publiques. A ce propos, l'on a débattu des relations existantes entre dépenses publiques, croissances et recettes publiques lors de l'élaboration des projections budgétaires ;
- les nouvelles orientations vers une meilleure transparence. L'accent était mis sur le passage des budgets classiques aux budgets-programmes, et ceci en vue d'une meilleure coordination de l'aide budgétaire et des programmes sectoriels mis en œuvre ;
- la gestion des fonds PPTE et des autres initiatives ;

- la quantification des coûts des programmes, les objectifs et l'élaboration des cadres de dépenses publiques à moyen terme (CDMT) et les arbitrages intersectoriels.

### **3- Fournir aux participants les méthodes d'évaluation de l'impact des politiques publiques sur la pauvreté**

Ce dernier volet, développé du 23 au 27 février, était présenté par Madame Réjane HUGOINENQ DE VERYER, Economiste à l'OFCE. Il a traité :

- des aspects théoriques des liens entre croissance, redistribution et pauvreté. Il était question de savoir si la croissance profite réellement aux pauvres ;
- des incidences budgétaires et fiscales des politiques publiques : concepts et outils d'analyse ;
- de l'impact et l'efficacité des politiques macro et microéconomiques : outils d'évaluation de l'efficacité des politiques publiques et leur incidence sur la pauvreté.

## **G- FINANCEMENT DES COLLECTIVITES LOCALES**

### **1- Mission sur le financement des collectivités locales**

Une mission du Ministère de l'Economie, des Finances, du Budget et de la Privatisation a séjourné à Paris du 29 mars au 15 avril 2004 en vue de renforcer ses connaissances sur les mécanismes de financement et les cadres budgétaires et comptables des collectivités locales.

Elle en a profité aussi pour discuter avec les responsables des administrations centrales françaises des Finances et de l'Intérieur des mécanismes de financement, de la gestion des péréquations et du contrôle des finances des collectivités territoriales.

Dans le même cadre, la mission s'est rendue à la mairie de Paris pour s'instruire sur la réalité du transfert des compétences de l'Etat vers les collectivités locales.

En vue de la mise en place du budget-programme, deux (2) autres domaines ont fait l'objet des préoccupations des missionnaires. Il s'agit de la stratégie nationale de mobilisation des recettes de l'Etat et de la réforme budgétaire.

Ont pris part à cette mission :

Mademoiselle :

- Marie Jeanne MENGUE, Chargée d'Etudes à la Direction Générale du Budget.

Messieurs :

- Aimé YEMBI, Chargé d'Etudes au Secrétariat Général du Ministère de l'Economie, des Finances, du Budget et de la Privatisation ;
- Michel TSAMBA, Chef de Service à la Direction du Budget.

Le présent rapport, qui s'articule autour de deux (2) axes principaux, rend compte des entretiens et tire les premières leçons de cette mission.

### ***a) Comptes rendu d'entretiens***

Trois (3) types d'entretiens ont eu lieu entre les membres de la mission et les administrations publiques centralisées, décentralisées et le monde universitaire.

#### *i) Compte rendu d'entretiens avec le monde universitaire*

Les entretiens avec les universitaires se sont tenus à l'Institut de Préparation à l'Administration Générale de Paris II. Des échanges ont également eu lieu avec le Professeur BOUVIER de Paris I, Directeur du Groupement Européen de Recherches en Finances Publiques.

#### ➤ Entretiens à l'Institut de Préparation à l'Administration Générale (IPAG) :

A l'IPAG, les membres de la mission ont été reçus par Monsieur Philippe CALMUS, en sa qualité de Chargé de Missions du Professeur LEMOYNE DE FORGES de Paris II. Il s'est engagé à contacter uniquement la mairie et la Recette Générale des Finances de la ville de Paris où il a conduit les membres de la mission pour différents entretiens.

Les comptes rendus de ces entretiens sont insérés plus bas au niveau de la mairie et de la Direction Générale de la Comptabilité Publique du Ministère des Finances.

- Entretiens au Groupement Européen de Recherches en Finances Publiques (GERFIP) :

Au cours de son entretien avec le Professeur BOUVIER sur la mise en place d'une étude sur le financement des collectivités locales au Gabon, celui-ci a promis présenter à la mission deux (2) devis estimatifs qu'il transmettra par courrier électronique : le premier sur le coût d'une étude complète réalisée par son centre de recherche et le second sur des consultations éventuelles.

*ii) Compte rendu d'entretiens avec les administrations publiques décentralisées*

Conduits par Monsieur Philippe CALMUS de l'IPAG, les missionnaires ont visité deux services, la Sous-Direction chargée de la Coopération Décentralisée et de la Solidarité Nord/Sud et la Direction des Finances de la ville de Paris.

- Entretiens à la Sous-Direction de la Coopération Décentralisée et de la Solidarité Nord/Sud de la mairie de Paris :

Reçus par Madame Jocelyne BERDU, Chargée de Mission à la Sous-Direction de la Coopération Décentralisée et de la Solidarité Nord/Sud, les missionnaires ont présenté les difficultés des collectivités locales gabonaises en matière de gestion financière et de carence du personnel qualifié capable de conduire le processus de décentralisation.

Au terme de son exposé, Madame BERDU a présenté les trois (3) grands axes de coopération de la ville de Paris avec les villes du sud, à savoir :

- la formation des cadres des administrations décentralisées (avec possibilité de stages d'immersion) ;
- la promotion du rôle des ONG dans lesquelles la participation des femmes et des jeunes est prépondérante ;
- la promotion du développement durable et du co-développement à travers les villes.

Toutefois, au regard des relations de coopération entre la France et le Gabon, Madame BERDU a sollicité que la mission lui transmette un projet au plus tard au mois de mars 2005.

➤ Entretiens à la Direction des Finances de la mairie de Paris :

A la Direction des Finances de la mairie de Paris, les membres de la mission ont été reçus par Madame Florence PHILIBERT, Sous-Directrice des Finances, Madame Christine BOUDRAUD, Chef du Bureau F6 « ressources financières » et Monsieur Stéphane DUPUIS.

Au cours de cette rencontre, les préoccupations de la mission ont porté sur la procédure de préparation et de mise en exécution du budget, le rôle des services municipaux dans la gestion des impôts et des taxes locaux et l'articulation des rapports entre la mairie centrale et les arrondissements.

Sur la préparation du budget, les fonctionnaires de la mairie de Paris ont réaffirmé leur autonomie par rapport aux services de l'Etat : les services municipaux réalisent les travaux d'inventaires des besoins en dépenses qui sont ensuite discutés au niveau du Bureau du Conseil Municipal.

En matière de recettes, l'autonomie de gestion reste rigoureusement encadrée par la loi. En effet, par rapport au code général des collectivités territoriales la gestion des impôts locaux est dévolue aux services de l'Etat ; la compétence des administrations locales ne se limitant qu'au vote des taux et des assiettes. Ces services interviennent également dans la détermination et la répartition des dotations budgétaires allouées aux collectivités locales dans le cadre du comité des finances locales (Direction du Budget, Direction Générale de la Comptabilité Publique, Direction Générale des Collectivités Locales, élus).

En ce qui concerne les relations mairie centrale/arrondissements, le principe se caractérise par une centralisation des pouvoirs financiers par le centre qui ne concède aux arrondissements que l'entretien des équipements d'animation locale et quelques investissements localisés à faible montant.

*iii) Compte rendu d'entretiens avec les administrations publiques centrales*

Les entretiens avec les responsables des administrations publiques centrales ont concerné deux (2) départements ministériels, le Ministère de l'Intérieur et celui de l'Economie et des Finances.

➤ Entretiens au Ministère de l'Economie et des Finances :

La Direction du Budget, la Direction Générale des Impôts et la Direction Générale de la Comptabilité Publique se sont organisées pour recevoir en même temps les fonctionnaires gabonais.

Ayant reçu une fiche synthétique des questions à l'avance, chaque représentant est intervenu sur les aspects qui relèvent de la compétence de sa direction.

▪ Direction Générale de la Comptabilité Publique (DGCP) :

L'entretien avec Monsieur Stéphane GILLES de la DGCP s'est focalisée sur la préparation, l'exécution et le contrôle des finances locales.

Dans la préparation du budget, elle assiste les services municipaux dans la connaissance du niveau des recettes et des dépenses mandatées et payées des années antérieures. Tenant les comptes de ces administrations, elle dispose donc d'une information complète.

Au cours de l'exécution, la DGCP, par les contrôles qu'elle opère, prémunit les gestionnaires des finances locales d'éventuels errements. La situation financière des collectivités locales en France reste d'ailleurs depuis trois (3) ans excédentaire.

Cet entretien a été complété par celui de Monsieur Serge MONBEC de la Recette Générale des Finances de la ville de Paris qui est un service déconcentré du Ministère des Finances.

Cette discussion était centrée sur la connaissance des mécanismes de recouvrement des impôts et taxes locaux et ceux relatifs au règlement des dépenses avec l'approvisionnement régulier des comptes des collectivités locales.

En effet, la Trésorerie Générale de Paris réalise l'ensemble des opérations de la ville en recettes comme en dépenses. Les services municipaux n'interviennent qu'à travers l'institution de régies de recettes et des dépenses qui reste très encadrée.

Toutefois, le Trésor entretient des rapports étroits avec les autorités municipales et les services municipaux, en particulier dans les actes de gestion tels que le contreseing des avis d'imposition des impôts locaux au moment de l'émission. De même, les mandats provenant des services municipaux ne sont envoyés au comptable qu'après réception par le maire ou ses services financiers de la situation de trésorerie de leur compte.

▪ Direction Générale des Impôts (DGI) :

Les échanges avec Monsieur Olivier LAVAL, représentant de la Direction de Législation Fiscale de la DGI ont porté essentiellement sur la gestion des impôts et taxes locaux.

Après avoir présenté la complexité du système fiscal local en France, résultant de la catégorisation des collectivités en trois (3) entités (communes, départements et régions) et du nombre très élevé de communes (36000) de dimension assez variable, Monsieur LAVAL a orienté son débat vers la composition des ressources fiscales des collectivités locales et le rôle de l'administration des impôts dans la prévision et l'exécution des recettes.

Les recettes fiscales des collectivités locales regroupent essentiellement :

- les impôts et taxes directs (taxes foncières sur la propriété bâtie et la propriété non bâtie, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle) ;
- les impôts et taxes indirects (taxe sur l'électricité, taxe sur les permis de conduire, l'impôt sur les spectacles, etc.) ;
- les allocations compensatrices de droit ;
- les recettes diverses tirées de l'exploitation du domaine privé des collectivités locales.

Les services de la DGI contribuent à la gestion des impôts locaux au niveau de l'élaboration des budgets des collectivités locales par la communication nécessaire et préalable des informations sur l'évolution des assiettes d'impôts et des taux des impôts personnels et des entreprises.

Le rôle de la DGI s'affirme aussi dans l'exécution du budget en recettes par les travaux d'assiette qu'elle réalise pour le compte des collectivités locales.

▪ Direction du Budget :

Madame Olivia AMOZIG, Chargée de Missions du Directeur du Budget, a exposé sur les aspects globaux de l'articulation budgétaire entre l'Etat et les collectivités locales et sur la gestion des dotations budgétaires allouées à ces dernières.

S'agissant de l'articulation du budget entre l'Etat et les collectivités locales, Madame AMOZIG a affirmé que, par rapport à sa mission de gestion du déficit de l'Etat, la Direction du Budget se préoccupait également des finances locales. En

effet, au plan européen, le critère de déficit budgétaire (inférieur ou égal à 3% du PIB) intègre les opérations des collectivités locales.

Aussi, la Direction du Budget veille-t-elle à ce que l'évolution des dotations budgétaires ne compromette pas l'équilibre ou n'accentue pas le déficit budgétaire des administrations décentralisées.

A cet effet, un Comité des Finances Locales, un cadre de concertation et de travail réunissant les administrations des Ministères des Finances, de l'Intérieur, les élus nationaux et locaux, a été institué, au sein duquel la répartition des dotations est élaborée une fois que les montants globaux sont arrêtés par la Direction du Budget.

Les concours de l'Etat aux collectivités locales regroupent :

- la dotation globale de fonctionnement (DGF),
- la dotation globale de décentralisation (DGD),
- la dotation globale d'équipement (DGE).

Depuis 1996, ces trois (3) concours ont été regroupés pour former une enveloppe dite « enveloppe normée<sup>3</sup> ».

Deux (2) dotations n'entrent pas dans cette enveloppe. Il s'agit :

- du fonds de compensation pour la TVA,
- du produit des amendes de police.

➤ Entretiens au Ministère de l'Intérieur :

Au Ministère de l'Intérieur, la mission a été reçue par Monsieur GALLI de la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL).

En complément de cet entretien, une documentation, enrichie par des références bibliographiques accessibles sur le site Internet de la DGCL, a été offerte à la mission.

Au cours de son propos, Monsieur GALLI a rappelé les principes constitutionnels qui sous-tendent la gestion des collectivités locales françaises, à savoir :

---

<sup>3</sup> Résultant de la contractualisation des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, elle permet d'assurer une meilleure prévisibilité de l'évolution des dotations en ce qu'elle garantit aux collectivités locales une règle d'évolution des dotations d'une année sur l'autre et, à l'Etat, elle constitue un outil essentiel de pilotage des finances publiques.

- la libre administration par des conseils élus ;
- l'autonomie financière ;
- le contrôle administratif et budgétaire par le préfet et le juge administratif ;
- la non tutelle d'une collectivité sur une autre.

Ensuite, il a rappelé la procédure d'élaboration des budgets des collectivités locales. L'intérêt est porté ici sur le respect des principes suivants :

- l'annualité, l'exercice budgétaire dure un (1) an ;
- l'unité, les opérations en recettes et en dépenses sont évaluées, présentées et autorisées à travers un document unique ;
- l'équilibre, le respect de cette règle est plus stricte au niveau de l'Etat ;
- la sincérité des évaluations ;
- la prudence qui se traduit par la pratique de l'amortissement et des provisions en comptabilité.

Puis il s'est étendu sur le cadre budgétaire des collectivités locales en France. Prévu par la loi, il contient un plan comptable propre au type de collectivité locale (M14 pour les communes ; M52, en cours d'élaboration pour les régions et M71 pour les départements).

Le propos de Monsieur GALLI a concerné aussi les ressources des collectivités locales, le recouvrement des impôts et taxes locaux, les mécanismes de financement, les organes et les procédures de gestion des fonds de péréquation, le contrôle des finances locales et le transfert des compétences.

Au terme de tous les entretiens, l'on retient que le processus de décentralisation en France est très avancé et les résultats, en terme de rapprochement de l'administration des administrés, sont encourageants. La situation financière des collectivités locales est satisfaisante (rareté des déficits depuis 1996).

Toutefois, il est à noter que ce mouvement a suscité de nouvelles demandes. Aussi, les élus de gauche ont-ils souhaité lors du vote de la deuxième loi sur la décentralisation actuellement en discussion au Parlement que le transfert des compétences s'accompagne du transfert des moyens financiers correspondants afin d'éviter un retour aux déficits des finances locales.

Au regard de l'importance que revêt l'implantation de la décentralisation tant en France qu'au Gabon, l'intérêt de cette mission devrait conduire le Gabon à

s'approprier l'expérience française qui semble déjà connaître un progrès considérable.

Le développement qui va suivre se propose donc d'enrichir, grâce aux avancées positives tirées du système français, la réflexion dans notre pays en tenant compte de nos réalités.

### ***b) Enseignements***

Les enseignements tirés des entretiens avec les partenaires français tiennent compte de l'étude sur le financement des collectivités locales en cours au Ministère des Finances. Toutefois, ces premiers indications pourraient être complétées au fil du temps grâce à l'exploitation de la documentation reçue des administrations françaises et des contacts personnels établis.

Aussi, cette partie s'articulera-t-elle autour des thèmes suivants :

- procédure budgétaire des collectivités locales (élaboration, exécution et contrôle) ;
- cadres budgétaires et comptables des collectivités locales (forme et contenu des documents budgétaires) ;
- ressources dont disposent ou peuvent disposer les collectivités locales (fiscalité et recouvrement des taxes locales) ;
- mécanismes de financement ;
- organes et procédures de gestion des fonds de péréquation des collectivités locales ;
- compétences transférables aux collectivités locales en matière fiscale (institution et gestion des impôts et taxes).

En plus de ces fondements, notre pays devrait tirer de l'expérience française l'articulation des textes constitutionnels et législatifs qui traitent de la décentralisation au nombre desquels :

- la constitution qui fixe les grands principes et les garanties entourant le processus de décentralisation : libre administration des collectivités locales, autonomie financière, contrôle administratif et budgétaire, catégories des collectivités locales, tutelle des collectivités locales ;
- la loi organique n° 15/96 relative à la décentralisation devrait être complétée par un ensemble de lois portant sur :

- le code général des collectivités locales qui définirait les détails de l'organisation administrative et financière des collectivités, les procédures et les cadres comptables et budgétaires, les modalités de transfert des compétences de l'Etat aux collectivités locales, etc. ;
- les dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales ;
- le transfert des compétences.

Au-delà de ce dispositif constitutionnel et législatif, un ensemble de textes réglementaires devraient préciser les modalités pratiques de mise en œuvre de la décentralisation.

*i) Procédure budgétaire des collectivités locales : élaboration, exécution et contrôle*

L'élaboration, l'exécution et le contrôle des budgets des collectivités locales ne sont pas clairement définis dans notre pays. En effet, si la loi n° 15/96 relative à la décentralisation pose les principes, elle reste muette sur les modalités pratiques. De même, le calendrier budgétaire reste encore assez théorique.

En effet, en ce qui concerne *la préparation du budget*, les techniques et les méthodes d'évaluation des ressources et des charges ne sont pas décrites. Il serait donc important qu'à ce niveau les responsabilités soient clairement établies entre l'Etat et les collectivités locales.

En recettes, l'évolution et le niveau devraient être encadrés par l'Etat, à travers :

- la détermination rigoureuse des dotations de fonctionnement et d'investissement sur la base de critères objectifs<sup>4</sup> définis par la loi. De même, la loi de finances préciserait chaque année et pour chaque collectivité la dotation attribuée. L'expérience française nous enseigne que pour éviter toute subjectivité dans la répartition des enveloppes et pour tenir compte du caractère législatif des dotations, les montants inscrits dans la loi de finances devraient être entérinés par le Parlement, après l'avis

---

<sup>4</sup> La population de la commune ou du département, le nombre de kilomètres des voiries, le patrimoine de la commune et du département, le potentiel fiscal de la commune, le nombre d'employés.

d'une commission mixte (parlementaires, élus locaux, Finances et Intérieur) des finances locales ;

- la fixation des marges d'évolution des taux des impôts et taxes locaux ;
- l'impossibilité pour les collectivités locales de créer d'impôts ou taxes autres que celles qui ont été créées par une loi.

En dépenses, le bilan financier des collectivités locales de ces trois (3) dernières années montre que les salaires constituent la charge la plus importante en valeur absolue.

Il importe donc que l'Etat prévoie sur le plan législatif des bases de fixation des traitements et indemnités des élus locaux et les salaires des autres personnels, comme pour les agents permanents et non permanents de l'Etat. Dès lors, les collectivités locales auraient toute latitude dans leur politique de recrutement.

Pour les autres catégories de dépenses, à l'exception des dépenses de droits ou dites obligatoires du fait de la loi, les administrations locales les détermineraient librement, tout en respectant les cadres budgétaire et comptable préalablement définis par la loi.

Au niveau de *l'exécution des budgets* des collectivités locales, un principe devrait tout d'abord être inscrit dans la loi, puis systématiquement observé par les services de l'Etat : une fois le budget rendu exécutoire, l'Etat est tenu de couvrir toute difficulté pouvant subvenir dans la réalisation des prévisions de recettes.

Cela suppose que les services de l'Etat mettent périodiquement à intervalles réguliers les fonds à la disposition des collectivités locales qui émettraient leurs avis d'ordonnancement en connaissance de cause. En effet, le Trésor Public devrait tenir quotidiennement informé le maire ou le président du conseil départemental sur la trésorerie de leur collectivité.

En ce qui concerne les dotations budgétaires, elles ne devraient plus être mises à disposition (trimestriellement ou semestriellement) au Trésor globalement, mais par collectivité locale. Ces mises à dispositions interviendraient en début de période. Si le budget n'est pas mis en place, le Trésor devrait positionner les fonds, à la demande de la Direction Générale du Budget saisie formellement par le Ministère de l'Intérieur, au début de chaque période. Cette opération devrait être couverte par ordonnance de régularisation.

Pour les impôts et taxes locaux, les services fiscaux exécuteraient leurs missions d'assiettes et de contrôle et le Trésor procéderait au recouvrement. Avec les changements à venir, le Trésor pourrait s'occuper de toute la chaîne des impôts locaux (assiette et recouvrement), réservant le contrôle aux services des impôts. En

cas de retard dans l'encaissement de ces impôts, le Trésor devrait avancer aux collectivités locales les sommes nécessaires de la période légale<sup>5</sup>.

Quant aux autres produits relevant de la gestion des services décentralisés, les exécutifs émettraient des avis de recouvrement exécutés par les services du Trésor. Une réflexion plus approfondie devrait être menée sur l'institution des régies de recettes pour collecter les prélèvements de faible valeur dans les lieux où ils se créent. Il s'agit des amendes de police, les droits de place dans les marchés, etc.

L'exécution des dépenses ne devrait pas poser de problèmes particuliers dans la mesure où elle devrait continuer à obéir au principe de séparation des ordonnateurs et des comptables. Les services des administrations locales émettraient les ordonnances en fonction de la situation de trésorerie qui leur serait communiquée par les services du Trésor qui procéderait au règlement après contrôle.

Il conviendrait de noter que ces procédures devraient faire l'objet d'une codification préalable, par la loi ou les textes réglementaires.

S'agissant *du contrôle*, le modèle français est certes engageant, mais il se heurterait aux réalités gabonaises. Une grande partie du contrôle s'exerce en France à la préparation du budget. Jusque-là ces contrôles sont effectués par les services de l'Etat : la préfecture, le Trésor Public, la chambre régionale de compte.

Or, au Gabon, les préfectures ne disposent pas toujours d'un personnel qualifié sur ces questions budgétaires et comptables. L'on pourrait envisager un contrôle financier aux services préfectoraux dans cette mission.

L'exécution des budgets des collectivités locales, soumis qu'au seul contrôle de régularité des comptables publics, permettrait d'accélérer la procédure et témoignerait du respect du principe de la libre utilisation de leurs ressources.

La loi devrait prévoir des contrôles a posteriori, c'est-à-dire effectués par la Cour des Comptes sur le compte administratif et le compte de gestion du comptable en vue du règlement du budget de l'exercice antérieur. Ces principes s'imposeraient non seulement aux services de l'Etat mais également aux collectivités locales en vue de garantir la santé financière de nos collectivités locales et donc leur permettre de participer opportunément au processus de développement. Car toute délégation de responsabilités qui n'est pas accompagnée ou sous-tendue par l'obligation de rendre des comptes se traduit dans la plupart des cas par des effets contraires à ceux escomptés. La décentralisation ne pourrait ainsi qu'accentuer les difficultés de l'Etat.

---

<sup>5</sup> Déterminer par la loi.

*ii) Cadres budgétaires et comptables des finances locales : forme et contenu des documents budgétaires*

En France, les comptabilités des collectivités locales s'inspirent du plan comptable général (PCG) de 1982, rénové en 1999.

Au Gabon, la réforme des finances publiques initiée au niveau de l'administration centrale doit s'étendre également aux collectivités locales en vue d'améliorer leur gestion. Il s'agirait d'une part de prendre un décret fixant les nomenclatures et le mode de présentation du budget des collectivités locales, à l'instar du décret n° 01281 du 25 novembre 1977 révisé et, d'autre part, procéder à la révision du décret n° 00993/PR du 12 décembre 1972 portant régime financier et comptable des collectivités secondaires. Cette révision concernerait :

- le choix du type de comptabilité utilisé par les collectivités locales : d'après l'article 37 du décret n° 00993/PR du 12 décembre 1972, la comptabilité des comptables est tenue conformément aux instructions du Ministre chargé des Finances. L'expérience ayant démontrée que la gestion privée produisait des meilleurs résultats, on pourrait se servir du plan comptable OHADA afin de mieux intégrer les principes d'équilibre et de prudence (obligation d'inscrire les amortissements et les provisions pour risque dans le budget).

Ainsi, comme pour la comptabilité des entreprises, celle des collectivités locales utiliserait les comptes de bilan 1 à 5 et les comptes de résultat 6 et 7.

Mais des aménagements devraient être apportés afin de tenir compte de la spécificité des collectivités locales et éviter les complexités de l'exercice comptable ;

- la catégorisation des comptabilités en fonction du type de collectivité locale en créant un plan comptable pour les communes urbaines, pour les communes rurales et pour les départements tel que le prévoit déjà l'article 37 du décret n° 00993/PR du 12 décembre 1972 ;
- la mise en place d'une nouvelle nomenclature budgétaire qui codifierait toutes les ressources et toutes les charges des collectivités locales à l'instar de celle de l'administration centrale ;
- la prévision des passerelles permettant de passer de la comptabilité des collectivités locales à celle de l'Etat ;
- la réorganisation du calendrier budgétaire afin de mieux respecter le principe d'annualité du budget.

### *iii) Mécanismes de financement : ressources des collectivités locales*

Les collectivités locales pourraient disposer de trois (3) types de ressources :

- les dotations budgétaires,
- les ressources fiscales,
- les produits divers.

#### ➤ Fiscalité et recouvrement des taxes locales :

S'agissant de la fiscalité proprement dite, il conviendrait de retenir les impôts et taxes directs et les impôts et taxes indirects.

Les impôts et taxes directs sont des impôts qui frappent les revenus (environ 4) créés par la loi et consignés dans un code général des collectivités locales qu'il faudrait élaborer. L'on retiendrait notamment :

- la patente qu'il serait nécessaire de transformer en taxe professionnelle payable par les commerçants, artisans et autres petits opérateurs non assujettis à l'impôt sur les sociétés ou à la TVA, mais disposant d'une comptabilité même sommaire des ressources et des charges. La patente dans sa forme actuelle concernerait uniquement les activités marginales (chiffre d'affaires ne dépassant pas un certain seuil) ;
- la taxe d'habitation assise sur les personnes jouissant à titre personnel ou locatif d'une habitation. Cette taxe intégrerait la redevance de ramassage et de valorisation des ordures ménagères ;
- l'impôt sur les propriétés foncières bâties dont les redevables sont les personnes propriétaires d'habitation, d'immeuble. Une catégorisation des habitations serait opérée pour tenir compte de notre habitat (rural et quartiers déshérités de nos villes) ;
- l'impôt sur les propriétés foncières non bâties (terrains ruraux et conseils départementaux).

Les impôts et taxes indirects porteraient sur les actes liés à la mise en vente ou en location des biens, services, espaces et autres par la collectivité locale. Il s'agit notamment :

- des droits de places dans les marchés municipaux ou départementaux,
- des droits de visite des parcs et autres espaces de loisirs,
- des taxes sur les jeux du hasard,
- des redevances d'usage d'espaces publicitaires dans le périmètre urbain.

Les autres produits divers relèveraient de la vente, de la location des biens, services et du domaine privé de la collectivité locale.

Aujourd'hui le système fiscal local se caractérise par la coexistence de deux (2) types d'impôts, les impôts locaux à proprement parlé et les ristournes d'impôts d'Etat. Ce dispositif est complété par une flopée de produits exécutés par les services des administrations locales. A la lumière du bilan de ces trois (3) dernières années, le rendement de ce dispositif reste assez faible au regard de l'activité qui se développe, notamment dans les grandes villes comme Libreville, Port-Gentil, Franceville, Oyem et Mouila.

La complexité de notre dispositif semble avoir agi négativement sur son rendement. En vue de le simplifier, un certain nombre de mesures peuvent être envisagées, au nombre desquelles :

- mieux prévoir les ressources issues des taxes locales par la maîtrise des bases ou des assiettes ;
- asseoir les impôts fonciers et la taxe d'habitation ;
- reformer la patente, en la scindant en deux (2) : la taxe professionnelle pour les activités ou les personnes dont le chiffre d'affaires est supérieur ou égal à 3 millions et la patente forfaitaire pour les autres ;
- retirer du recouvrement des autres produits les agents municipaux ou départementaux et les policiers affectés dans les collectivités locales :
  - gestion des timbres directement par le Trésor ou par une régie qui lui sera rattaché ;
  - informatisation de la gestion des amendes de police. Une mission pourrait séjourner dans les services de la DGCP et de la Police Municipale de Paris pour s'enquérir du fonctionnement de leur outil.
- supprimer la pratique des ristournes d'impôts et les compenser par des dotations dites forfaitaires versées à intervalles réguliers puisqu'il s'agit de ristournes sur les impôts d'Etat qui ne peuvent pas être transférés aux collectivités locales en l'absence d'une loi.

Dans un tel système, la pratique des ristournes compliquerait inutilement la gestion du recouvrement. C'est pourquoi à la place de celles-ci, le versement périodique et régulier des dotations budgétaires serait plus approprié. Il resterait à déterminer les règles de calcul des dotations ainsi que leurs modalités et mécanismes de mise à disposition.

➤ Dotations budgétaires :

Le fonds de péréquation des collectivités locales serait inclus aussi bien dans le budget de fonctionnement que d'investissement.

En vue de couvrir les charges liées au transfert des compétences, une « dotation de décentralisation », devrait être créée. Ces charges pourraient aussi être financées par un impôt ou une taxe dont le rendement serait stable dans le temps et équivalent au niveau des charges à transférer.

La répartition de ces dotations entre les collectivités locales devrait obéir à des critères objectifs. Un « Comité des Finances Locales » devrait être constitué pour, entre autres, assurer cette répartition.

➤ Fonds de péréquation des collectivités locales :

La mise en place d'un système de péréquation permettrait de lutter efficacement contre le déséquilibre financier. Dans le cas de la décentralisation, le fait que certaines collectivités locales soient naturellement ou par le dynamisme des habitants plus dotées que d'autres, si l'Etat n'intervient pas, peut développer des déséquilibres et engendrer des conflits.

Aussi, conviendrait-il que l'Etat procède à une redistribution équitable. Il est à noter que cette péréquation dite horizontale peut susciter des exigences si elle n'est pas suivie d'un recouvrement d'impôts par les services de l'Etat. Dans le cas contraire, l'Etat devrait puiser dans ses propres ressources pour financer les collectivités locales peu ou pas nanties par nature. L'on parle alors de péréquation verticale.

Toutefois, sur le plan de la gestion publique, un tel transfert engendre des inefficacités et le gaspillage au niveau des services de l'Etat.

Face à ces difficultés, les fonds de péréquation en France tendent à disparaître pour se fondre dans les dotations budgétaires de fonctionnement, d'investissement ou de décentralisation. Cette solution a l'avantage de ne pas alourdir et complexifier la gestion budgétaire et comptable par la multiplication des comptes. Elle règle également les griefs des péréquations verticale et surtout horizontale.

Notre pays gagnerait en alimentant le fonds de péréquation des collectivités locales. Cette solution débarrasserait le Trésor du système complexe des ristournes.

*iv) Compétences transférables aux collectivités locales en matière fiscale :  
institution et gestion des impôts et taxes*

Par rapport à la situation des collectivités locales françaises, force est de reconnaître qu'il est hasardeux de transférer le pouvoir de lever l'impôt aux collectivités locales car les risques de prolifération de fiscalités parallèles engendrerait des tensions dans les secteurs compétitifs de l'économie et dans le tissu social.

La compétence des collectivités locales devrait se limiter dans la fixation des taux et au dénombrement des matières imposables. Le pouvoir de créer l'impôt ou taxe devrait être laissé à la loi en respect d'ailleurs des dispositions de la constitution (article 36).

Aussi, chaque année les conseils municipaux et départementaux voteraient-ils les taux applicables à chaque impôt ou taxe locale. Toutefois, l'Etat préciserait, à travers la loi de finances, les marges d'évolution des taux en même temps qu'il communiquerait aux services des collectivités locales les évolutions des matières imposables, la gestion des exonérations et des dégrèvements.

L'autonomie financière reconnue à ces collectivités locales ne leur confère pas le pouvoir législatif qui devrait demeurer de la seule compétence du Parlement. Mais elle leur accorde toute initiative dans l'utilisation de leurs ressources.

De plus, le recouvrement des impôts et taxes locaux devrait être laissé aux comptables publiques. Dans tous les cas, des régies de recettes pourraient exister pour des produits non permanents et de faible valeur.

Par ailleurs, l'on retient de la démarche française qu'en matière de transfert des compétences au sens large, il conviendrait de procéder méthodiquement et progressivement. Ce processus nécessite en effet, plusieurs consultations auprès de l'administration centrale, du Parlement, des élus locaux, etc. Ces discussions permettraient :

- d'établir les calendriers ;
- d'arrêter, dans chaque administration, les actions qui pourraient faire l'objet de transferts, car mieux assurées par les administrations locales du fait de leur proximité avec les populations bénéficiaires ;
- de déterminer les moyens humains, matériels et financiers qui accompagneraient le transfert des charges et les mécanismes les plus appropriés à la gestion de ces moyens ;

- de concevoir les cadres et les règles d'un contrôle adapté qui ne remet pas en cause les principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités locales.

Au terme de cette mission auprès des administrations françaises qui gèrent le processus de décentralisation, trois (3) valeurs intimement liées ont retenu l'attention : l'abondante documentation (lois, ordonnances, décrets, arrêtés, instructions, brochures, informations diverses), l'organisation et la concertation.

En effet, l'organisation administrative et financière des collectivités locales a été clairement définie par des textes qui partent de la constitution, à l'instruction en passant par le code général des collectivités territoriales, les lois et décrets relatives à la décentralisation, aux cadres budgétaires et comptables et au transfert des compétences.

De même, les instances de concertation ont été prévues par des dispositions législatives ou réglementaires dont l'observation par les acteurs de la décentralisation reste obligatoire. Ici, c'est le Comité des Finances Locales qui est apparu fondamental dans l'allocation des ressources aux collectivités locales.

Sur le plan financier, le dispositif législatif et réglementaire a clarifié le débat autour de l'autonomie financière qui renvoie à la possibilité pour les collectivités locales d'utiliser leurs ressources librement pour la réalisation de leurs actions, en respect de leurs propres délibérations sur le budget. La création des impôts ou taxes reste du domaine de la loi et donc de l'Etat ; le pouvoir fiscal des autorités locales résidant dans la seule manipulation des taux et dans la gestion des exonérations au niveau local.

Il s'agit là des avancées indéniables dans l'encadrement de proximité qui a longtemps fait défaut à l'action publique en France basée sur une tradition jacobine de l'Etat.

Le Gabon pourrait s'inspirer de cette démarche pour bâtir un système cohérent et capable de faire participer toutes les couches sociales à l'effort de développement, chacune dans son milieu immédiat.

Le développement impulsé à partir du centre uniquement présente des signes d'essoufflement. Il pourrait se bonifier par la promotion d'activités à la périphérie devant être encadrées par des pouvoirs locaux.

Il importe donc d'assurer le transfert des compétences et des ressources correspondantes avec courage, méthode et patience afin de parvenir à une décentralisation qui s'adapterait aux réalités sociologiques gabonaises ; mais qui s'appuierait sur des standards internationaux qui font la fierté des démocraties de proximité en occident.

## **2- Contribution de la Direction Générale du Budget aux travaux de la Commission sur le Financement des Collectivités Locales**

« La crédibilité des politiques de décentralisation en Afrique est fonction de la manière dont les collectivités locales sauront se doter des moyens de fournir aux populations et aux entreprises locales les services dont elles ont besoin. Ceci implique que les collectivités puissent disposer de ressources suffisantes pour l'accomplissement de leurs missions ».

Au Gabon, avec l'avènement du processus de décentralisation, les dépenses des collectivités locales ont connu une explosion sans précédent. Parallèlement l'Etat est confronté à d'énormes difficultés financières liées au niveau élevé de son endettement et de la diminution de ses ressources du fait du déclin, depuis 2001, de sa production pétrolière.

Dans un tel contexte, comment améliorer le financement des collectivités locales ?

La présente étude consiste à examiner, sur la base des dispositions juridiques, les sources de financement effectives des collectivités locales de 2001 à 2003. L'objectif est de déceler d'abord les insuffisances et les incohérences éventuelles avant de faire des propositions susceptibles d'améliorer le niveau de financement des collectivités locales.

### ***a) Etat des lieux***

La décentralisation est le terrain par excellence de l'éternel conflit entre l'Etat et les collectivités locales sur la mobilisation et la distribution des ressources. En effet, malgré le principe admis par tous qu'au transfert de responsabilités aux collectivités locales doit correspondre un transfert de moyens financiers compensatoires, la réalité demeure incertaine. C'est pourquoi on constate souvent une divergence entre le cadre institutionnel sur la décentralisation et son application.

Et, pour bien illustrer cette situation, cette partie présente, dans un premier temps les sources de financement prévues par la loi et réalise dans un second temps une confrontation des dispositions juridiques à la pratique quotidienne afin d'en déceler les insuffisances.

### *i) Le cadre institutionnel*

Le financement des collectivités locales est régi non seulement par la loi organique n° 15/96 du 06 juin 1996 relative à la décentralisation, mais aussi par des dispositions antérieures.

➤ La loi organique n° 15/96 du 06 juin 1996 relative à la décentralisation :

La loi n° 15/96 fixe les règles applicables à la décentralisation en République Gabonaise. Ainsi, pour ce qui est des dispositions financières, le titre III énumère toutes les ressources dont devraient bénéficier les collectivités locales.

Aux termes de l'article 150 du texte sus-cité, les ressources des collectivités locales se subdivisent en ressources ordinaires et en ressources extraordinaires.

Les ressources ordinaires sont constituées des ressources propres et de la dotation globale de fonctionnement (article 151). Les ressources propres (article 152) se composent notamment des :

- taxes et droits locaux,
- impôts locaux,
- ristournes du budget général de l'Etat.

Les ressources extraordinaires quant à elles sont constituées de la dotation globale d'équipement, des subventions, des fonds de concours, des emprunts, des produits de cessions et des dons et legs.

La loi n° 15/96 n'ayant pas fait l'objet de décrets d'application, les dispositions antérieures à celle-ci sont appliquées.

➤ Les dispositions antérieures à la loi organique n° 15/96 du 06 juin 1996 relative à la décentralisation :

- La loi n° 9/69 du 11 novembre 1969, portant modification des articles 1 et 2 de la loi 49/63 du 02 décembre 1963, prescrit le reversement à 100% aux collectivités locales de l'impôt foncier bâti, l'impôt foncier non-bâti, la patente et la licence.
- La loi n° 22/78 du 22 décembre 1978 portant modification du code de l'enregistrement, modifie l'article 244 du code de l'enregistrement et prévoit que 10% des liquidités de l'actif brut successoral soient reversés aux collectivités locales, notamment pour l'entretien des cimetières ou pour la construction des sépultures des indigents.

- L'Ordonnance n° 38/79/PR du 23 décembre 1979 modifiant la loi n° 14/65 du 04 décembre 1965 portant réforme de la fiscalité, est le fondement juridique du reversement de la taxe sur les hydrocarbures aux collectivités locales, bien qu'elle n'ait jamais été ratifiée par le Parlement.
- L'Ordonnance n° 005/81/PR du 03 mars 1981 fixant les quotes-parts d'impôts et taxes à ristourner aux collectivités rurales et à la Chambre de Commerce, vient modifier l'article 4 de la loi n° 2/74 du 31 mai 1974 en augmentant de 7% la quote-part d'IRPP reversée aux collectivités locales. Ainsi, les reversements se répartissent de la façon suivante :
  - 27% pour Libreville et Port-Gentil,
  - 32% pour les autres communes,
  - 49% pour les collectivités rurales, actuels départements.

L'arrêté n° 0049/MINECOFIN/CAB du 30 mars 1981 précise que les 7% d'augmentation de l'IRPP sont versés dans un compte (4707-4B) ouvert dans les écritures du Trésor.

Par ailleurs, il existe d'autres dispositions applicables dont les supports de recouvrement ont été supprimés. C'est le cas de la vignette pour la taxe sur les véhicules à moteur instituée par la loi n° 2/63 du 11 janvier 1963.

De même, l'on s'interroge sur l'application de la loi n°18/68 du 25 novembre 1968 instituant une redevance sur l'extraction des matériaux des carrières situées sur le domaine privé ou public de l'Etat au profit des collectivités locales. En effet, l'absence de cette redevance dans les livres comptables du Trésor laisse penser qu'elle n'est pas quasiment recouvrée.

Au regard de ce qui précède, la loi organique n° 15/96 relative à la décentralisation n'énumère que les principes généraux en matière de financement des collectivités locales. Leur financement effectif s'appuie plutôt sur les dispositions juridiques antérieures à cette loi.

## *ii) L'analyse des ressources des collectivités locales*

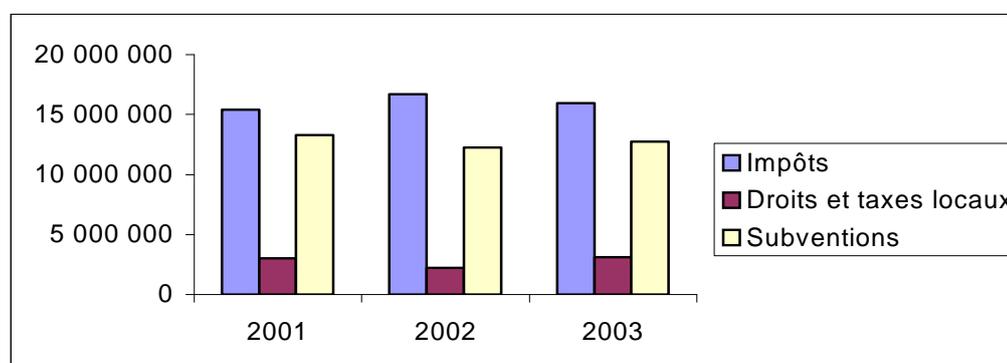
L'analyse des ressources des collectivités locales passe par l'examen de leur évolution. Il s'agit d'apprécier l'incidence des dispositions juridiques énoncées précédemment afin de mettre en évidence les obstacles à la mobilisation des ressources des collectivités locales.

➤ L'évolution des ressources des collectivités locales :

**Tableau n° 1** : Les principales ressources des collectivités locales

Ressources	2001	2002	2003	Total	Moyenne	%
<b>Impôts</b>	<b>15 384 775 135</b>	<b>16 678 347 901</b>	<b>15 957 341 065</b>	<b>48 020 464 101</b>	<b>16 006 821 367</b>	<b>51</b>
<i>Impôts locaux</i>	3 008 906 429	2 751 960 907	2 885 067 823	8 645 935 159	2 881 978 386	18
<i>Rist. impôts d'Etat</i>	12 375 868 706	13 926 386 994	13 072 273 242	39 374 528 942	13 124 842 981	82
<b>Droits et taxes locaux</b>	<b>3 000 000 000</b>	<b>2 200 000 000</b>	<b>3 100 000 000</b>	<b>8 300 000 000</b>	<b>2 766 666 667</b>	<b>9</b>
<b>Dotations budgétaires</b>	<b>13 264 608 500</b>	<b>12 244 048 500</b>	<b>12 727 108 500</b>	<b>38 235 765 500</b>	<b>12 745 255 167</b>	<b>40</b>
<b>Total</b>	<b>31 649 383 635</b>	<b>31 122 396 401</b>	<b>31 784 449 565</b>	<b>94 556 229 601</b>	<b>31 518 743 200</b>	<b>100</b>

*Source* : Bilan financier des collectivités locales de la DGST.



**Tableau n° 2** : La répartition des dotations de l'Etat

Charges	2001	2002	2003	Total	%
Salaires élus locaux	3 300 000 000	2 404 440 000	2 887 500 000	8 591 940 000	29
Fournitures spécifiques	800 000 000	700 000 000	700 000 000	2 200 000 000	7
Entretien véhicules	200 000 000	175 000 000	175 000 000	550 000 000	2
Ramassage des ordures	6 095 000 000	6 095 000 000	6 095 000 000	18 285 000 000	62
<b>Total fonctionnement (1)</b>	<b>10 395 000 000</b>	<b>9 374 440 000</b>	<b>9 857 500 000</b>	<b>29 626 940 000</b>	<b>100</b>
Investissement	1 000 000 000	1 000 000 000	1 000 000 000	3 000 000 000	35
Fonds de péréquation	1 869 608 500	1 869 608 500	1 869 608 500	5 608 825 500	65
<b>Total investissement (2)</b>	<b>2 869 608 500</b>	<b>2 869 608 500</b>	<b>2 869 608 500</b>	<b>8 608 825 500</b>	<b>100</b>
<b>Total dotations budgétaires</b>	<b>13 264 608 500</b>	<b>12 244 048 500</b>	<b>12 727 108 500</b>	<b>38 235 765 500</b>	

*Source* : Bilan financier des collectivités locales de la DGST.

Les réalisations des ressources des collectivités locales de 2001 à 2003 se caractérisent globalement par une stagnation autour de 31,5 milliards de Fcfa. Ces

ressources sont constituées d'impôts (51%), des dotations budgétaires (40%) et des droits et taxes (9%).

- Les dotations budgétaires :

L'enveloppe budgétaire allouée par l'Etat est de 12,7 milliards de Fcfa en moyenne de 2001 à 2003. Cette dotation se répartit en :

- fonctionnement à concurrence de 9,73 milliards de Fcfa destinés prioritairement au ramassage des ordures ménagères (62%) et au paiement des salaires des élus locaux (29%) ;
- investissement pour 2,970 milliards de Fcfa dont 1,970 milliard de Fcfa provenant du fonds de péréquation gelé depuis trois (3) ans.

- Les ressources d'impôts :

Ces ressources proviennent à 82% des ristournes sur les impôts d'Etat, notamment de l'Impôt sur le Revenu des Personnes Physiques (IRPP des salariés). Les impôts locaux, qui devraient être la principale source de financement des collectivités locales, ne représentent que 18% des ressources d'impôts.

- Les droits et taxes locaux :

Les droits et taxes locaux représentent 9% de l'ensemble des ressources des collectivités locales, soit 2,8 milliards de Fcfa en moyenne.

La faible contribution des impôts et des droits et taxes locaux aux ressources des collectivités locales découle essentiellement de la pratique du recouvrement et des insuffisances au niveau des dispositions juridiques.

- Les problèmes de recouvrement et des insuffisances du dispositif législatif et réglementaire :

- Les problèmes de recouvrement :

Les problèmes de recouvrement se posent aussi bien au niveau de l'administration centrale qu'au niveau des collectivités locales.

- Les problèmes de recouvrement des impôts locaux :

**Tableau n° 3** : Evolution comparée des émissions et des recouvrements des impôts locaux

	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>Emissions (1)</b>	<b>1 459 976 886</b>	<b>1 219 793 523</b>	<b>2 310 553 566</b>
Taxe vicinale	913 000	321 500	480 000
Patentes	339 603 022	403 621 898	539 543 137
Licences	26 585 000	16 145 000	32 580 000
Foncier bâti	1 038 380 437	764 449 127	1 721 843 138
Foncier non-bâti	54 495 427	35 255 998	16 107 291
<b>Recouvrements (2)</b>	<b>3 008 906 429</b>	<b>2 751 960 937</b>	<b>2 885 067 823</b>
Taxe vicinale	309 883 078	247 816 164	204 224 656
Patentes	1 903 578 385	1 682 173 043	1 663 363 773
Licences	94 144 810	82 752 169	83 085 650
Foncier bâti	671 611 690	675 240 459	810 494 290
Foncier non-bâti	29 688 466	63 979 102	123 899 454
<b>Ecarts (1)-(2)</b>	<b>-1 548 929 543</b>	<b>-1 532 167 414</b>	<b>-574 514 257</b>
Taxe vicinale	-308 970 078	-247 494 664	-203 744 656
Patentes	-1 563 975 363	-1 278 551 145	-1 123 820 636
Licences	-67 559 810	-66 607 169	-50 505 650
Foncier bâti	366 768 747	89 208 668	911 348 848
Foncier non-bâti	24 806 961	-28 723 104	-107 792 163

*Sources : Arrêté d'émission de la DGI et bilan financier des collectivités locales de la DGST.*

Il ressort de ce tableau que les recouvrements des impôts locaux dépassent les émissions de 1,2 milliard de Fcfa en moyenne sur la période. Cette situation révélerait entre autres les carences dans la détermination de l'assiette, dans l'enrôlement et dans la comptabilisation.

En effet, les dysfonctionnements du système cadastral et l'incivisme fiscal expliquent le faible recouvrement des impôts fonciers. Ainsi, l'impôt foncier sur les propriétés bâties ne représente que 21% du total des ressources issues des impôts locaux.

De même, en dépit du fait que la patente contribue à 61 % aux produits des impôts locaux, son rendement reste en deçà des attentes.

En outre, les procédures de recouvrement contentieux ne sont pas toujours épuisées pour plusieurs raisons, parmi lesquelles :

- la difficulté de joindre les contribuables, faute d'adressage des villes ;
- l'influence de certains contribuables et/ou leur implication dans la chaîne d'exécution des impôts.

- Les problèmes de recouvrement des droits et taxes locaux :

Les droits et taxes locaux comprennent notamment :

- les droits et places sur les marchés,
- les droits et timbres,
- la taxe sur les sociétés et les entreprises individuelles,
- la taxe sur les taxis et les transports de marchandises,
- la taxe sur les bateaux de plaisance,
- la taxe sur les stations de lavage.

**Tableau n° 4 :** Evolution des droits et taxes locaux

	2001	2002	2003	Total
<b>Total ressources hors dotations (a)</b>	18 384 775 135	18 878 347 901	19 057 341 065	56 320 464 101
<b>Taxes et droits locaux (b)</b>	3 000 000 000	2 200 000 000	3 100 000 000	8 300 000 000
<b>(b/a) en %</b>	<b>16</b>	<b>12</b>	<b>16</b>	<b>15</b>

Source : Bilan financier des collectivités locales de la DGST.

Le tableau ci-dessus montre que les droits et taxes locaux ne représentent en moyenne que 15% des ressources propres.

Cette situation résulterait essentiellement des difficultés liées à la répartition des compétences entre les services de l'ordonnateur et ceux du comptable public.

En effet, la loi n° 5/85 du 27 juin 1985 portant règlement général sur la comptabilité publique de l'Etat prévoit que les premiers émettent les rôles et les seconds sont chargés du recouvrement. Or, la pratique montre que les receveurs et les percepteurs municipaux sont souvent laissés en marge du recouvrement, ce qui se traduit par l'existence de caisses parallèles et donc une déperdition des recettes.

Comme pour les impôts locaux, la qualité et l'émission tardive des rôles constitueraient également une entrave au recouvrement des taxes et droits locaux.

➤ Les difficultés liées au cadre juridictionnel :

- L'absence de décrets d'application de la loi n° 15/96 relative à la décentralisation, la non application de certaines dispositions de la loi précitée et le manque d'harmonisation des autres textes juridiques sont des obstacles à la mobilisation des ressources des collectivités locales.
- L'absence de décrets d'application de la loi n° 15/96 relative à la décentralisation, sur le plan des dispositions fiscales et budgétaires, gêne considérablement la mobilisation des ressources financières.
- Le conflit qui oppose l'administration centrale aux collectivités locales, sur le reversement de la TVA, en est une illustration. En effet, la loi sur la décentralisation précise que la taxe sur la valeur ajoutée doit être ristournée aux collectivités locales, sans en préciser les modalités de reversement.
- L'inapplication de certaines dispositions de la loi n° 15/96 : l'article 153 dispose que : « Les taxes, droits et impôts locaux sont créés par la loi de finances, sur proposition du Ministre chargé des collectivités locales ». Or, certains droits et taxes locaux prévus par la loi de finances ne sont pas exécutés. C'est le cas de la taxe d'habitation prévue dans la loi de finances 2000. D'autres par contre, approuvés par la tutelle financière, ne sont pas inscrits dans les lois de finances. C'est le cas notamment de la taxe aéroportuaire, approuvée en 2003.
- Le manque d'harmonisation de certains textes : il tient au fait que certaines dispositions législatives ne favorisent pas un recouvrement substantiel des recettes des communes et départements. Il en est ainsi du Code Général des Contributions Directes et Indirectes (CGCDI) en ce qui concerne les impôts fonciers et la redevance d'habitation. Aux termes des dispositions du CGCDI, ne sont assujettis à cet impôt que les titulaires d'un titre foncier définitif. La complexité de la procédure d'acquisition d'un titre foncier ne favorise pas l'exécution de ces impôts.

En définitive, il apparaît que des dispositions juridiques ont été prévues pour assurer le financement des collectivités locales. Cependant, elles ne sont pas toujours mises en pratique.

Ainsi, malgré une relative augmentation des ressources des collectivités locales, observée sur la période 2001-2003, leur niveau reste insuffisant du fait de la faiblesse des recouvrements, des insuffisances juridiques et du poids des charges.

Engagé dans le processus de décentralisation et au regard des espoirs suscités, il importe que l'Etat améliore les mécanismes de financement des collectivités locales. C'est l'objet de la deuxième partie de cette réflexion.

## ***b) Les perspectives d'amélioration des mécanismes de financement des collectivités locales***

L'examen du niveau des ressources des collectivités locales a révélé les obstacles à la mobilisation de leurs ressources. Aussi, pour qu'elles remplissent pleinement leurs missions, à savoir participer au développement harmonieux du pays, des mesures visant l'amélioration de leurs mécanismes de financement peuvent être envisagées. A cet égard, il est proposé :

- l'amélioration du cadre juridique,
- les mesures d'accompagnement.

### *i) L'amélioration du cadre juridique*

Les mesures proposées concernent la loi n° 15/96 et les autres dispositions juridiques.

#### ➤ Les mesures relatives à la loi n° 15/96 :

- Les décrets d'application de la loi organique n° 15/96 :

Les décrets d'application de la loi n° 15/96 permettraient de déterminer l'assiette, les modalités de recouvrement, les clés de répartition, et éventuellement l'affectation des impôts, conformément à l'article 159 de cette loi.

Mais pour améliorer de façon significative le niveau de recouvrement des impôts, taxes et droits locaux, il faudrait également :

- étendre le paiement de la taxe vicinale aux femmes surtout que la constitution prévoit l'égalité de traitement entre les sexes ;
- élargir la base imposable de la patente : la patente est due par toute personne, physique ou morale exerçant une activité commerciale à titre

habituel et lucratif. Or, des disparités existent au sein d'une même activité. A titre d'illustration, une activité comme le commerce englobe aussi bien les épiceries de quartiers que les gros commerces comme ceux des syro-libanais, favorisant l'inégalité entre les assujettis d'une même catégorie de contribuables.

Pour pallier cette situation et donc tenir compte de la réalité économique des entreprises, l'on pourrait scinder la patente en deux (2) catégories. La première inclurait la valeur locative des immobilisations corporelles, le nombre de salariés à l'instar de la taxe professionnelle en France. La deuxième, par contre, resterait forfaitaire ;

- alléger la procédure de recouvrement de l'impôt foncier en procédant à une catégorisation des habitations. Le dénombrement des habitations pourrait se faire par les agents municipaux, mais l'exploitation des données relèverait des Directions Générales des Impôts (DGI) et du Cadastre. Ainsi, l'impôt foncier sur les propriétés bâties serait payé par toute personne ayant une habitation viable ;
- réaffirmer la mission de recouvrement, même des produits locaux, aux seuls comptables publics de l'Etat. La seule exception proviendrait de la procédure de régies de recettes.

Quant aux ristournes d'impôts d'Etat, il est souhaitable que tous leurs montants constituent une enveloppe dite « normée » et soient reversés aux collectivités locales sous forme de dotations budgétaires. Cette pratique a l'avantage d'assurer une meilleure prévisibilité de l'évolution des dotations. En effet, elle garantit aux collectivités locales une règle d'évolution des dotations d'une année sur l'autre et constitue pour l'Etat un outil essentiel de pilotage des finances publiques.

Cette pratique permettrait de réduire les coûts de gestion comptable attachés aux ristournes.

Des décrets d'application définissant le volume, la périodicité, les critères de répartition et d'affectation devraient être pris pour permettre une meilleure affectation de ces dotations budgétaires.

- La mise en commun des ressources pour la gestion de certains services :

L'article 15 de la loi suscitée stipule que « ...plusieurs collectivités locales peuvent être amenées à se fusionner lorsque leurs intérêts réciproques guident ce choix, notamment pour des raisons économiques, financières ou démographiques. »

Il ajoute par ailleurs que « la fusion peut également intervenir dans un souci de rationalisation de la gestion des collectivités locales ».

L'Etat pourrait se servir de cette disposition pour mettre en commun les ressources destinées à la couverture des services publics des collectivités locales géographiquement proches. L'on citerait en exemple les services de voirie, de l'entretien routier, des transports urbains, etc.

- Le fonds de péréquation :

A ce jour, le fonds de péréquation, prévu par les articles 220, 221, 222 de la loi n° 15/96 fonctionne toujours sur la base de l'ordonnance n° 005/PR/81 du 03 mars 1981, non ratifiée par le Parlement.

Pour pallier les difficultés de gestion ayant conduit au gel de ces ressources depuis trois (3) ans, l'on pourrait les affecter au renforcement des dotations budgétaires allouées aux collectivités locales.

Cette solution présente l'avantage de ne pas alourdir et complexifier la gestion budgétaire et comptable des collectivités locales.

- Les procédures budgétaires :

Il demeure que l'élaboration, l'exécution et le contrôle des budgets des collectivités locales ne sont pas clairement définis.

En effet, si la loi n° 15/96 relative à la décentralisation pose les grands principes, elle reste muette sur les modalités pratiques.

En ce qui concerne la préparation des budgets des collectivités locales, les techniques et les méthodes d'évaluation des ressources et des charges devraient être décrites et les responsabilités clairement établies entre l'Etat et les collectivités locales.

L'évolution et le niveau des ressources devraient être encadrés par l'Etat à travers la détermination rigoureuse des dotations de fonctionnement et d'investissement sur la base des critères objectifs. La loi de finances préciserait chaque année et pour chaque collectivité locale la répartition des dotations attribuées. De même, elle arrêterait les impôts, droits et taxes nouveaux pour chaque localité.

Pour ce qui est des dépenses, en dehors des charges salariales et celles dites obligatoires du fait de la loi, les administrations locales les détermineraient librement, tout en respectant les cadres budgétaires et comptables établis.

Au niveau de l'exécution des budgets locaux, un principe devrait être inscrit dans la loi, puis systématiquement observé par les services de l'Etat : une fois le budget rendu exécutoire, l'Etat est tenu de couvrir toutes difficultés pouvant subvenir dans la réalisation des prévisions de recettes.

Cela suppose que les services de l'Etat mettent à intervalles réguliers les fonds à la disposition des collectivités locales qui émettraient leurs avis d'ordonnancement en connaissance de cause. En effet, le Trésor Public devrait tenir quotidiennement informé le maire ou le président du conseil départemental sur leur situation de trésorerie.

En ce qui concerne les dotations budgétaires, elles ne devraient plus être mises à disposition (trimestriellement ou semestrielle) au Trésor globalement, mais par poste comptable. Ces délégations de crédits interviendraient en début d'exercice.

En cas de mise en place tardive du budget général, le Trésor devrait positionner les crédits des collectivités locales, à la demande de la Direction Générale du Budget saisie formellement par le Ministre de l'Intérieur. Cette opération devrait être couverte par ordonnance de régularisation.

Le contrôle a posteriori exercé par la Cour des Comptes, sur le compte administratif de l'ordonnateur et le compte de gestion du comptable, devrait être effectif. Car toute délégation de responsabilités qui ne s'accompagne pas par l'obligation de rendre des comptes se traduit souvent par des effets contraires à ceux escomptés.

- Les cadres budgétaires et comptables des collectivités locales :

Il s'agit d'étendre aux collectivités locales la réforme des finances publiques initiée au niveau de l'administration centrale, notamment par la mise en place d'une nouvelle nomenclature budgétaire et comptable des collectivités locales.

Ainsi, le nouveau cadre comptable permettrait d'intégrer les principes d'équilibre et de prudence afin d'améliorer la gestion des communes et des départements.

Il s'agirait en définitive de réexaminer le décret n° 00993/PR du 12 septembre 1972 portant régime financier et comptable des collectivités secondaires.

➤ Les autres mesures juridiques :

Pour mieux assainir la situation financière des collectivités locales, les décrets d'application de la loi organique n° 15/96 envisagés précédemment devraient être complétés par un certain nombre de mesures, notamment :

- l'élaboration d'un code général des collectivités locales :

A l'instar du Code Général des Contributions Directes et Indirectes de l'Etat, celui des collectivités locales devrait regrouper tous les impôts, droits et taxes des communes et départements ainsi que leurs modes de calcul et de recouvrement.

- La mise en place d'un « Comité des Finances Locales » :

Cadre de concertation et de travail réunissant les administrations des Ministères de l'Intérieur, des Finances, les élus nationaux et locaux, le « Comité des Finances Locales » aurait pour missions principales de :

- répartir les différentes dotations budgétaires (y compris celle du fonds de péréquation) de l'Etat aux collectivités locales sur la base des critères préalablement définis. Ces critères pourraient être la population, le nombre de kilomètres des voiries, le potentiel fiscal, etc. ;
- statuer sur toute autre question relative au financement des collectivités locales.

Au-delà des mesures énoncées ci-dessus et afin de garantir la responsabilisation des élus locaux, la constitution en tant que norme supérieure, devrait être révisée pour établir les organes de contrôle administratifs et budgétaires des collectivités locales, etc.

Aussi le succès de ces actions dépendrait-il d'un certain nombre de mesures d'accompagnement.

*ii) Les mesures d'accompagnement*

Elles concerneraient :

- l'encadrement des recrutements des personnels des collectivités locales ;

- la dynamisation du service chargé des collectivités locales à la Direction Générale des Impôts (DGI) ;
  - la réorganisation de la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) du Ministère de l'Intérieur ;
  - le renforcement des capacités et la sensibilisation.
- L'encadrement des recrutements et le statut des personnels au sein des collectivités locales :

**Tableau n° 5** : Le poids des charges salariales dans les budgets des collectivités locales

	2001	2002	2003	Total
<b>Dépenses</b>	<b>38 687 726 290</b>	<b>41 436 459 987</b>	<b>30 866 633 186</b>	<b>110 990 819 463</b>
<i>dont salaires</i>	<i>17 448 051 863</i>	<i>15 481 329 656</i>	<i>14 979 416 904</i>	<i>47 908 798 423</i>
<i>salaires en %</i>	<i>45,1</i>	<i>37,4</i>	<i>48,5</i>	<i>43,67</i>

*Source : Trésor.*

Il ressort de ce tableau que les salaires constituent la charge la plus importante des collectivités locales puisqu'ils représentent à eux seuls plus de 40% des dépenses totales.

Il importe donc que l'Etat prévoie les bases de fixation des traitements et indemnités des élus locaux et les salaires des autres personnels, comme pour les agents permanents et non permanents de l'Etat.

Le nouveau statut des personnels de la Fonction Publique des collectivités locales voté en première lecture par le Sénat constitue un début de solution.

- Dynamisation du service chargé des collectivités locales à la Direction Générale des Impôts (DGI) :

Les écarts entre les émissions et les recouvrements des impôts, droits et taxes locaux signalés précédemment proviendraient en partie de l'insuffisance du suivi dans les services d'assiettes. La DGI devrait en conséquence renforcer l'action du

service chargé du suivi de ces impôts. Ce suivi s'étendrait également aux provinces où le problème de recouvrement se pose avec plus d'acuité.

Les missions de ce service consisteraient notamment à la gestion des assiettes et des liquidations des impôts locaux. Il serait également une source d'informations fiscales des collectivités locales.

- La réorganisation de la Direction Générale chargée des Collectivités Locales (DGCL) du Ministère de l'Intérieur :

La Direction Générale des Collectivités Locales devrait être « la cheville ouvrière » du Gouvernement en matière de politique de décentralisation. Cette direction devrait centraliser et étudier les budgets locaux et toutes les mesures prises en matière de transfert des compétences aux collectivités locales avant que le Gouvernement ne les rende exécutoires.

En vue de faire face à ces obligations, la DGCL devrait se structurer en services spécialisés dans le suivi des recettes et des dépenses, les textes législatifs et réglementaires, les délibérations des conseils, les compétences et leurs modalités de transfert aux collectivités locales.

Ces services spécialisés devraient donc être dotés de personnels qualifiés.

- Le renforcement des capacités et la sensibilisation :

L'aboutissement des mesures édictées nécessite l'implication de tous les acteurs du processus de décentralisation ; d'où la nécessité de sensibiliser non seulement les autorités décentralisées et déconcentrées mais aussi les populations.

- Le renforcement des capacités des ressources humaines :

Les autorités administratives déconcentrées (Gouverneurs, Préfets, Sous-Préfets), qui servent de relais à l'action du Gouvernement, présenteraient des insuffisances dans l'accomplissement de leurs missions, notamment dans l'encadrement des élus locaux. Cette situation résulterait de la méconnaissance des missions dévolues aux administrations dont ils ont la charge.

Pour y remédier, il conviendrait de relever le niveau de recrutement des autorités déconcentrées d'une part, et de nommer aux fonctions de Secrétaire Général des fonctionnaires diplômés de l'Ecole Nationale d'Administration (ENA), de l'Institut de l'Economie et des Finances (IEF) et de l'Ecole de Préparation aux

Carrières Administratives (EPCA) ou tout autre fonctionnaire ayant acquis une expérience dans la gestion administrative d'autre part.

De même, au niveau des communes et des départements, la fonction de Secrétaire Général devrait être occupée par des fonctionnaires de catégorie A.

▪ La sensibilisation des populations :

Principaux bénéficiaires des services de proximité, les populations (opérateurs économiques y compris) devraient être impliquées dans le processus de décentralisation : d'abord en tant que citoyens, elles élisent leurs représentants aux assemblées locales ; ensuite en tant que contribuables, elles participent au financement des charges de la collectivité. De ce fait, elles devraient bénéficier d'une information complète et régulière.

La sensibilisation des populations devrait se faire à travers la presse écrite et audiovisuelle : tables rondes, conférences-débats, spots publicitaires, affiches, etc. ; et pour mieux imprégner les générations futures à la décentralisation, il serait souhaitable d'introduire, dans les programmes des écoles et universités, des éléments relatifs à l'organisation et à la gestion administrative et financière des communes et des départements.

En définitive, l'examen des budgets des collectivités locales révèle une situation financière déficitaire qui résulterait principalement :

- de la non application de la loi n° 15/96 relative à la décentralisation ;
- du poids des charges salariales ;
- des problèmes de recouvrement des impôts, taxes et droits locaux ;
- de la mauvaise affectation des dotations de l'Etat.

Afin de permettre aux communes et départements de remplir les missions qui leurs sont assignées à savoir, la satisfaction des besoins des populations et des opérateurs économiques par l'amélioration du service public de proximité, un certain nombre de mesures devraient être prises.

Ces mesures s'articulent autour de l'amélioration du cadre juridique régissant le financement des collectivités locales, de l'encadrement des traitements et salaires, du renforcement des capacités et de la sensibilisation des populations.

Si en l'absence de transfert des compétences prévu par la loi organique n° 15/96 la situation financière des collectivités locales est déficitaire, qu'advierait-il lors de ce transfert ?

## H- MISSION SUR LES CENTRES HOSPITALIERS DE L'INTERIEUR

Dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de finances 2005, et pour la troisième année consécutive, une mission conjointe Santé–Finances (Direction Générale du Budget et Direction Générale du Contrôle Financier) a procédé, du 13 septembre au 10 octobre 2004, au suivi et à l'évaluation des budgets de fonctionnement des nouveaux centres hospitaliers de Franceville, Mouila, Koulamoutou, Port-gentil et Oyem.

Outre ces principaux sites, la mission s'est rendue à Lambaréné, Tchibanga et Makokou pour y évaluer le fonctionnement des hôpitaux régionaux. Notons que les deux (2) dernières structures ont fait l'objet, il y a quatre (4) ans, d'une réhabilitation avec l'appui du Fonds Européen de Développement (FED).

Il ressort globalement que ces unités sanitaires connaissent des niveaux d'activités médicales et organisationnelles variables liés essentiellement à l'état du plateau technique et aux besoins en ressources humaines.

En effet, au sein des centres hospitaliers régionaux, plusieurs appareils médico-techniques sont soit inexistantes soit hors d'usage pour cause d'entretien. Des tentatives de remise à niveau provisoire sont effectuées en attendant un nécessaire remplacement desdits appareils.

Quant aux hôpitaux régionaux, la quasi-totalité du matériel biomédical livré lors de l'opération "Icuatro" est non fonctionnelle pour incompatibilité des infrastructures d'accueil et insuffisance de puissance électrique.

En terme de ressources humaines, le manque de personnels paramédicaux et de médecins spécialisés ne permet pas l'ouverture de certaines unités médicales capitales comme l'ophtalmologie, la radiologie, la néonatalogie, etc.

### 1- Fonctionnement des structures

#### *a) Les centres hospitaliers régionaux*

Le fonctionnement des centres hospitaliers de l'intérieur connaît des fortunes diverses dont la synthèse est présentée dans le tableau ci-après :

<b>Centre hospitalier</b>	<b>Transfert des activités de l'ancien hôpital régional vers le centre hospitalier</b>	<b>Niveau de fonctionnement (1 à 5)</b>	<b>Observations</b>
Oyem	Totalement effectué	3	Problème d'adduction d'eau, plusieurs appareils non fonctionnels (bloc opératoire,

			maternité, cuisine, etc.).
Port-Gentil	Totalement effectué	3,7	Service ORL non fonctionnel, problème organisationnel.
Mouila	Totalement effectué	3	Absence de plusieurs médecins spécialisés, absence de gestionnaire.
Koulamoutou	Totalement effectué	3,5	L'instabilité du réseau électrique actuel occasionne plusieurs pannes au niveau de l'appareillage médico-technique.
Franceville	Totalement effectué	4	Problème d'adduction d'eau, éloignement de l'hôpital du centre de la ville.

Il apparaît que les centres hospitaliers de Port-gentil, Koulamoutou et Franceville connaissent une activité médicale satisfaisante ; tandis que ceux de Mouila et d'Oyem restent encore tributaires d'un plateau technique et d'un appareillage médico-technique de niveau opérationnel moyen.

Par ailleurs, la convention conclue entre le centre hospitalier régional d'Oyem et le consortium canadien prévoit, à la charge de ce dernier, un investissement annuel constitué des équipements complémentaires pour l'hôpital. Cependant, la mission n'a relevé aucune réalisation en la matière à ce jour.

S'agissant des programmes de formation à la charge des partenaires autrichiens et canadiens, contenus dans les contrats d'assistance, la mission a relevé qu'ils n'étaient effectifs qu'au niveau du personnel paramédical (infirmiers, sage-femme, etc.). Or, compte tenu de la haute technicité et de la sensibilité de l'appareillage médico-technique installé, un accent particulier devrait être mis dans la formation des techniciens de maintenance, des biomédicaux et des agents intermédiaires spécialisés dans les domaines de la gestion médicale et financière en milieu hospitalier.

Ceci devrait éviter, à terme, d'entretenir la méconnaissance du fonctionnement de l'appareillage installé et de supporter indéfiniment les frais élevés des services professionnels internationaux versés aux consortiums partenaires.

A cela, il faut ajouter le problème d'instabilité du réseau électrique à l'intérieur du pays notamment à Koulamouotou où cela a occasionné, courant 2004, la fermeture de l'hôpital pendant plusieurs jours du fait des surtensions atmosphériques. La solution à ce problème réside dans le transfert du raccordement principal d'alimentation du réseau "haute tension" au réseau "urbain de 5,5kwt".

## *b) Les hôpitaux régionaux*

<b>Hôpital régional</b>	<b>Unités non opérationnelles</b>	<b>Niveau de fonctionnement (1 à 5)</b>	<b>Observations</b>
Tchibanga	Radiologie, néonatalogie, incinérateur	3	Dysfonctionnement du réseau électrique, problème de pression d'eau.
Lambaréné	Radiologie, bloc opératoire, néonatalogie	2	Forte attraction des patients vers l'Hôpital Schweitzer, plateau technique limité.
Makokou	Radiologie, néonatalogie, stomatologie, groupe électrogène	3	Absence de recouvrement, insuffisance de personnel spécialisé.

L'activité médicale reste limitée du fait de l'insuffisance qualitative et quantitative de l'appareillage médico-technique.

## **2- Exécution du budget 2004**

L'exécution du budget en 2004, au sein des centres hospitaliers régionaux, a été fortement marquée par la mise en place tardive de leurs crédits de fonctionnement (biens et services) du fait de la mise en place des agences comptables au sein de ces structures.

De ce fait, malgré plusieurs engagements en cours de signature, le taux moyen d'exécution effectif des budgets alloués en 2004 avoisinait 25%. Il y a lieu de relever qu'au cours de cette période, les dépenses de fonctionnement du premier semestre ont été couvertes par les avoirs constitués auprès des fournisseurs et les recettes collectées.

Il faut toutefois souligner le cas du centre hospitalier régional de Franceville dont l'exécution était normale du fait des avances au budget consenties par la trésorerie provinciale ; fruit d'une étroite collaboration entre les responsables des deux (2) administrations contrairement aux autres provinces.

Par ailleurs, notons que le Ministère de la Santé Publique avait la charge de la prise du texte d'autonomie financière des centres hospitaliers de l'intérieur pour la finalisation du processus d'érection des agences comptables. En effet, la phase intermédiaire actuelle ne permet que l'exécution des budgets concernés, jadis en crédits délégués, selon la procédure propre aux « collectivités locales ».

S'agissant des hôpitaux régionaux, aucune anomalie n'a été relevée dans l'exécution de leurs budgets respectifs.

### 3- Projection du budget 2005

Sur la base des crédits octroyés en 2004, aucune augmentation significative n'a été opérée au sein des budgets des centres hospitaliers de l'intérieur à l'exception de Franceville dont les ajustements effectués sont consécutifs au processus de reconstitution des crédits à un niveau optimal. Il n'a, de ce fait, été procédé qu'au redéploiement des services votés.

*En millions de Fcfa*

<b>Centres Hospitaliers</b>	<b>Budget 2004</b>	<b>Projet de Budget 2005</b>	<b>Ajustement</b>	<b>Observations</b>
<i>Oyem</i>	1 421	1 443 <i>dont S.P. Internationaux</i> <b>711</b>	+22	
<i>Port-gentil</i>	1 535	1 517 <i>dont S.P. Internationaux</i> <b>669</b>	-18	
<i>Mouila</i>	674	678	+4	
<i>Koulamoutou</i>	1 404	1 391 <i>dont S.P. Internationaux</i> <b>669</b>	-13	
<i>Franceville</i>	1 036	1 431 <i>dont S.P. Internationaux</i> <b>725</b>	+395	Reconstitution de budget
<b>Total</b>	<b>6 070</b>	<b>6 460</b>	<b>+390</b>	

En outre, la mission a relevé que l'un des soucis majeurs de ces centres concerne l'entretien et la maintenance des équipements médico-techniques. En effet, compte tenu de la spécificité et la sensibilité desdits équipements, il y a lieu de procéder au renforcement des crédits y relatifs ou d'établir une convention globale d'entretien bipartite, Ministères Santé-Finances et un opérateur économique qualifié, sélectionné par appel d'offres, en vue d'empêcher la paralysie précoce de ces structures régionales de référence.

Par ailleurs, pour une efficacité optimale et dans le but d'autonomiser les formations sanitaires procédant à un recouvrement significatif des coûts, la mission leur a proposé la répartition des recettes auto-générées de la manière suivante :

- charges sociales (quotes-parts, primes, etc.) : 50%
- fonctionnement : 35%
- investissement : 15%

Pour ce qui est des hôpitaux régionaux précités, seuls ceux de Tchibanga et Makokou ont pu bénéficier d'une augmentation de leurs budgets 2005 respectivement de 46 et 40 millions de Fcfa.

*En millions de Fcfa*

<b>Hôpitaux régionaux</b>	<b>Budget 2004</b>	<b>Ajustement</b>	<b>Budget 2005</b>
<i><b>Tchibanga</b></i>	171	+46	217
<i><b>Makokou</b></i>	179	+40	219

Ces niveaux de crédits devraient, toute proportion gardée, résoudre leurs besoins en fonctionnement surtout en matière d'intrants médicaux à usage unique, de charges d'entretien des équipements et du remplacement du petit outillage de laboratoire.

Pour le cas particulier de l'hôpital régional de Makokou, il a été conseillé aux responsables de prendre attache avec leur hiérarchie et les élus locaux en vue de mieux sensibiliser les populations sur la nécessité d'une contribution, fût-elle modeste, de leur part pour la pérennité de cette unité de santé conformément à l'initiative de Bamako.

## **I- SEMINAIRE SUR LE DEPLOIEMENT DE LA STRATEGIE NATIONALE DE MOBILISATION DES RECETTES DE L'ÉTAT**

Ouvert et clôturé par Monsieur Jean EYEGHE NDONG, Ministre Délégué auprès du Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie, des Finances, du Budget et de la Privatisation, un séminaire sur « La stratégie nationale de mobilisation des recettes de l'Etat », animé par trois (3) experts français et regroupant les hauts fonctionnaires du Ministère de l'Economie, des Finances, du Budget et de la Privatisation et leurs collaborateurs, s'est tenu du 13 au 15 décembre 2004, à l'hôtel Méridien RE-NDAMA de Libreville.

Au cours de ces trois (3) jours, les participants ont planché sur deux (2) types de séances : les exposés-débats en plénières et les discussions en ateliers.

## 1- Les exposés-débats

La première série de conférences en séances plénières a porté sur la nécessité et les difficultés du changement. Cette problématique a été illustrée à travers deux (2) exemples :

- la conduite du changement avec le contrat pluriannuel de performance de la Direction Générale de la Comptabilité Publique française ;
- le témoignage d'un acteur de terrain de l'administration des douanes françaises.

L'on retient de ces deux (2) expériences françaises que c'est par le changement que l'on fait évoluer une organisation afin d'en améliorer les objectifs. En comparant l'administration à un organisme vivant, on peut dire que l'absence de mouvement et donc de changement entraîne son atrophie. Le changement doit être perçu comme une dynamique entre un organisme et son environnement avec un but à atteindre : mieux servir l'Etat et le citoyen.

Pour surmonter la tendance toute naturelle des administrations à la bureaucratisation, c'est-à-dire à la protection des intérêts de ses membres et au cloisonnement, les dirigeants doivent transformer les contraintes existantes en ressources.

La transition fiscale de l'administration gabonaise et son adaptation progressive aux règles de la CEMAC sont des opportunités particulièrement intéressantes à cet égard. Les projets structurants, dont certaines feuilles de routes ont fait l'objet des travaux en atelier, vont permettre d'amplifier et d'accélérer cette dynamique nouvelle.

Les modèles de changements présentés et les exemples des réformes opérées au sein des administrations françaises ont montré que :

- la volonté de changement se matérialise par des engagements précis et concrets ;
- le changement nécessite la mise en œuvre des actions conjointes dans le cadre de l'optimisation des ressources fiscales et douanières ;
- la volonté du changement repose sur l'identification d'objectifs, la rationalisation des structures, la reconfiguration des processus, le développement du contrôle de gestion et la dynamisation des ressources humaines.

La conduite du changement implique son appropriation par l'ensemble des acteurs. Cette seconde problématique a fait l'objet de discussion au cours de la seconde série de conférences plénières.

En partant d'une volonté politique clairement affirmée, la première étape consiste à identifier les acteurs pertinents à la réforme. Ceux-ci peuvent être internes ou externes à l'administration. Il faut ensuite arriver à comprendre leurs comportements et enjeux afin de créer les conditions les plus favorables pour susciter leur motivation et leur appropriation du changement.

Deux (2) points importants ont été débattus sur ce thème, à savoir le mise en avant du manque ou de l'insuffisance des moyens et le transfert progressif du recouvrement vers les services d'assiette.

S'agissant du manque ou de l'insuffisance de moyens, l'on note qu'il ne faut pas s'en servir comme alibi pour bloquer la conduite du changement ; le changement de comportement pouvant très bien s'opérer au niveau des moyens équivalents.

Quant au transfert progressif du recouvrement vers les services d'assiette, celui-ci ne remet pas en cause le sacro-saint principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables. En effet, ce principe reste d'application générale et demeure important notamment en matière de dépenses. Le transfert des compétences et l'existence de plusieurs réseaux commande d'affiner et de renforcer la notion de responsabilité qui n'est plus uniquement liée au maniement des deniers publics, mais se décline également en une responsabilité de :

- caissier pour les acteurs qui ont la charge de ces opérations ;
- tenue des comptes au niveau des acteurs auprès desquels se font les centralisations ;
- recouvrement lorsque ce dernier ne s'est pas effectué de manière spontanée et intégrale.

Ainsi, une recette de recouvrement des impôts doit être intégrée à la Direction des Grandes Entreprises au sein de la Direction Générale des Impôts avec compétence sur l'ensemble des impôts payés par les entreprises. Cette création doit se faire dans le souci de préserver la centralisation rapide des recettes au Trésor Public.

En définitive, le transfert du recouvrement aux services d'assiette doit commencer par l'association aux mêmes actions de la Direction Générale des Impôts et de la Direction Générale des Services du Trésor. Ainsi, il convient d'élaborer des indicateurs de performance communs aux différentes directions

générales. Ces indicateurs constitueront des leviers pour la mise en œuvre conjointe de la réforme en cours.

Au cours de la dernière séance plénière, ont été développés successivement deux (2) problématiques :

- garder le cap du changement,
- l'éthique et la déontologie du changement.

Garder le cap du changement est nécessaire. Une situation de crise est une rupture violente, imprévue et non régulée, le changement par contre est un mécanisme organisé et régulé s'inscrivant dans le temps. Ainsi, il est impératif de maintenir le cap du changement par un système d'évaluation des progrès réalisés.

Le maintien du cap nécessite un pilotage dont les projets structurants constituent une première approche. Les contrats pluriannuels de performance ou l'auto évaluation des fonctions publiques proposés dans les pays de l'Union Européenne peuvent être transposés à long terme.

Toutefois, ces principes ne sauraient être mis en application sans une prise en compte des concepts fondamentaux que sont la déontologie et l'éthique qui impliquent notamment un droit positif contraignant définissant les statuts des personnels et les obligations des partenaires. Autrement dit, des mesures préventives transparentes et clairement affichées sont l'une des garanties pour le respect de l'éthique et de la déontologie au sein des administrations fiscales et douanières.

## **2- Les travaux en ateliers**

Les travaux en ateliers ont porté sur la validation des feuilles de route d'une part et sur l'élaboration des plans d'actions des projets structurants dépourvus de feuilles de route, d'autre part.

### ***a) Ateliers de validation des feuilles de route***

Neuf (9) feuilles de route ont été examinées, amendées et adoptées par les participants. Il s'agit des ateliers :

- la Direction des Grandes Entreprises,
- l'échange d'informations,
- l'identification et localisation,
- le schéma directeur d'informatisation,

- la prévision et suivi de l'exécution des recettes,
- la codification des textes et manuels d'application,
- la communication,
- la déontologie,
- le partenariat avec les opérateurs.

*i) Atelier sur la Direction des Grandes Entreprises (DGE)*

Au cours de cet atelier, deux (2) difficultés majeures ont été relevées dans la mise en place de la Direction des Grandes Entreprises :

- la constitution du dossier unique ;
- l'absence d'un cadre juridique précisant les responsabilités du receveur des impôts.

En vue de lever ces écueils, l'atelier a recommandé notamment :

- la mise à disposition à la DGE des moyens de contrôle auprès des sociétés détentrices de parts, avec la production par chaque société d'un état des participations ;
- la définition d'un mode d'imposition à partir de la réflexion qui sera menée au sein de la CEMAC sur la fiscalité des groupes ;
- l'unification des méthodes de gestion et de codification des recettes entre la Direction Générale des Impôts et le Trésor ;
- la définition des critères de sélection des agents qui seront ensuite formés en vue de les adapter aux procédures nouvelles ;
- la conception d'un plan média piloté par le Ministère au début du quatrième trimestre ;
- l'intégration progressive de tous les autres impôts (y compris l'IRPP) en guichet unique ;
- la sécurisation des remboursements de TVA, en plaçant les dépenses sous la gestion du Directeur des Grandes Entreprises en concertation avec les services du trésor ;
- la prise en compte, dans la révision de la loi n° 5/85 portant règlement général sur la comptabilité publique de l'Etat, des responsabilités du receveur des impôts en qualité de comptable spécial du trésor.

### *ii) Atelier sur l'échange d'informations*

Au cours de cet atelier, il est ressorti que les échanges d'informations doivent être plus étendus et nécessitent l'implication d'autres administrations relevant du Ministère des Finances.

Quant au document, l'atelier l'a adopté après les amendements suivants :

- la modification du titre du projet pour tenir compte du caractère réciproque des échanges. Le nouveau titre proposé est le suivant : « Echanges d'informations Douane-DGI » ;
- le retrait du texte des dispositions budgétaires parce que relevant de la compétence de la hiérarchie ;
- la modification de la composition de l'équipe du projet pour tenir compte du partenariat avec les autres administrations ;
- la poursuite des travaux par la commission chargée de l'échange d'informations en vue de l'adoption de deux (2) projets de textes concernant d'une part la création d'un comité mixte Douanes, Impôts, Trésor et Budget, et d'autre part un protocole d'échanges des informations.

### *iii) Atelier sur l'immatriculation et la localisation du contribuable*

Les participants à cet atelier ont formulé les recommandations ci-après :

- garantir le principe d'égalité de tous les contribuables par l'élargissement du champ d'application du nouveau mode d'immatriculation non seulement aux seules entreprises éligibles à la DGE mais également à l'ensemble des personnes ;
- mettre l'accent sur l'immatriculation des entreprises peu structurées ;
- procéder à la mise à jour du fichier afin de supprimer les entreprises en cessation d'activité ;
- réaliser de façon progressive la mise en place des Centres des Impôts (CDI) dans les arrondissements pour fiabiliser la procédure d'immatriculation ;

- mettre en place des dispositifs législatifs et réglementaires pour disposer des informations à partir des organismes partenaires dans le but d'améliorer le fichier fiscal. A cet effet, il a été recommandé à la commission de tout mettre en œuvre pour disposer de la base de données de la SEEG et autres organismes privés avant de s'employer à utiliser des techniques complexes et coûteuses comme le GPS ou la biométrie.

#### *iv) Atelier sur le schéma directeur informatique*

Les participants ont unanimement convenu que la mise en place d'un schéma directeur informatique ne remettrait nullement en cause l'existant informatique, mais serait fédérateur des systèmes d'information actuellement exploités au sein du Ministère. De ce fait, le schéma directeur viendrait surtout recadrer et optimiser lesdits systèmes.

A cet effet, les recommandations suivantes ont été faites :

- appeler l'attention des directions générales sur l'importance d'un schéma directeur au sein du Ministère en vue de susciter leur implication ;
- recadrer le rôle et les objectifs d'un schéma directeur au sein du Ministère ;
- disposer dans le comité de pilotage de chaque administration de personnes ressources pour amener toutes les entités du Ministère à s'approprier effectivement le projet ;
- fédérer les différentes perspectives d'évolution des systèmes d'information au sein du Ministère pour garantir l'homogénéité des plateaux techniques et des infrastructures de développement et d'exploitation des applications ;
- minimiser les coûts du projet en formant des compétences internes sur une méthodologie commune d'élaboration de schéma directeur informatique (SDI) et constituer ainsi un groupe de travail interne qui pourrait conduire le projet. Ce groupe de travail aurait pour mission de :
  - fixer les normes techniques des outils informatiques qui seront désormais utilisés au sein du Ministère ;
  - recenser les besoins des administrations sur leur souhait d'évolution de leurs outils informatiques ;

- proposer des solutions pour optimiser l'échange d'informations entre elles ;
- planifier l'élaboration du SDI par une approche fédérée de plusieurs sous-SDI définis par domaine et par métier ;
- proposer des outils d'aide à la décision.

*v) Atelier sur la prévision et le suivi de l'exécution des recettes de l'Etat*

Cet atelier avait pour but de soumettre à l'appréciation des participants les actions de base envisagées ou envisageables, ainsi que les acteurs et l'horizon temporel de celles-ci, afin qu'à l'issue des débats, des amendements y soient apportés et ledit document validé et adopté comme feuille de route.

Dans le cadre des débats, les principales préoccupations ont porté essentiellement sur :

- la finalité du projet ;
- l'identification complète des facteurs d'évolution des recettes et des grandeurs devant être pris en compte dans l'élaboration des lois de finances ;
- l'estimation de l'économie informelle dans la formation du Produit Intérieur Brut (PIB) ;
- l'existence d'une méthode (même fruste) qui donnerait l'évolution des recettes fiscales plus proche de la réalité ;
- les difficultés possibles en cas de mobilité des agents ayant reçu une formation dans le cadre de l'animation des cellules ;
- la procédure administrative actuelle de transmission des prévisions au Ministre chargé des Finances.

A ces préoccupations, les éléments de réponses ci-après ont été apportés :

- Finalité du projet et identification des facteurs d'évolution des recettes :

La feuille de route élaborée sur la base des recommandations de la Commission pour la mise en place d'un Comité de Prévision et de Suivi de l'Exécution des Recettes de l'Etat a pour objet de donner au futur Comité les

rudiments de son travail dans le sens de la fiabilisation des prévisions de recettes et de la dynamisation de leur recouvrement.

A ce titre, la prise en compte (surtout) des facteurs conjoncturels et ceux liés à l'évolution de la législation fiscale reste capitale.

Par ailleurs, la grandeur qui fonde l'élaboration des lois de finances reste le PIB qui tient compte des principaux secteurs de l'économie (pétrole, bois, manganèse) et des résultats des enquêtes de conjoncture auprès des opérateurs économiques. Les prévisions étant essentiellement faites à partir de MEGA (Modèle de l'Economie Gabonaise) qui concilie (malgré quelques faiblesses) le PIB avec les autres grandeurs macroéconomiques.

➤ Estimation de l'économie informelle dans la formation du PIB :

Il est possible de dire que l'économie informelle est ou n'est pas pris en compte dans l'évaluation du Produit Intérieur Brut. En effet, la comptabilité nationale comporte forcément des variables de bouclage considérées comme éléments de fuite, donc assimilable aux activités dites informelles.

Cependant, du fait que ces dernières ne soient pas formellement ou directement retracées dans les comptes de la nation, il y a lieu de considérer que le PIB évalué l'est hors activités informelles.

➤ Méthode qui donnerait des prévisions plus proche de la réalité :

Aucune méthode de prévision ne peut à l'avance prédire des résultats réels. En effet, il n'est pas possible de déterminer un taux d'évolution du PIB global applicable, par exemple, sur le chiffre d'affaires du secteur électricité pour avoir le niveau réel de recettes attendu dans ce secteur. En vérité, le secteur pétrolier (poumon de l'économie) n'ayant pas de prise directe avec le secteur hors pétrole, ce taux manquerait de stabilité.

L'on note cependant une relative élasticité du taux apparent du PIB hors pétrole par rapport aux recettes hors pétrole, même si aucun outil n'est aujourd'hui disponible pour isoler les effets cycliques ou de trend.

➤ Procédure de transmission des prévisions au Ministre chargé des Finances :

En ce qui concerne les prévisions budgétaires, les régies financières les transmettent directement à la Direction Générale du Budget qui a la mission de centralisation.

Pour ce qui est de l'ensemble des opérations financières de l'Etat, les données sont transmises d'abord au Cabinet du Ministre (Comité des Statistiques) où elles subissent un retraitement purement technique pour se conformer au critères de réalisations définis d'un commun accord avec le Fonds Monétaire International (FMI).

Après ces éléments de réponses, les amendements suivants ont été faits :

- ajout d'un visa concernant la CISPAS en préambule du projet d'arrêté portant création, attributions et composition du Comité de Prévision et de Suivi de l'Exécution des Recettes de l'Etat. Cet amendement tient compte des dispositions relatives aux recommandations formulées à l'endroit des pays sous programme d'ajustement avec le FMI ;
- prise en compte des recettes parafiscales, à titre d'information, dans la base de données à élaborer. Aussi, cette base de données devrait-elle être à fiscalité stable ;
- imaginer un mécanisme de « blocage » des agents qui bénéficieront d'une formation pour une période assez précise dans les cellules de prévision.

#### *vi) Atelier sur la codification des textes et manuels d'application*

S'agissant de l'amélioration du dispositif fiscal et douanier, il a été recommandé :

- par rapport au statut de l'inspecteur des impôts, d'étendre le droit d'enquête en vigueur en matière de TVA à toute la matière fiscale. Une disposition du CGI devra le prévoir expressément ;
- pour chaque administration, d'élaborer son manuel de procédures et les différents manuels sectoriels devant être intégrés dans le manuel de procédures administratives ;
- pour le Secrétariat Général, de relancer les travaux de la commission de rédaction des manuels de procédures ;
- élargir le comité de stratégie fiscale à d'autres administrations et allier dans sa composition l'expérience des uns et des autres.

### *vii) Atelier sur la communication*

Le but visé par la mise en place d'un outil de communication au sein du Ministère est de permettre aux différentes administrations de diffuser l'information en vue de susciter le civisme fiscal.

Quelques recommandations ont été faites pour orienter la feuille de route et démarrer effectivement le projet.

#### ➤ La communication institutionnelle :

Elle concerne essentiellement l'institution d'une conférence de presse annuelle tenue conjointement par le Ministre en charge des Finances, le Directeur Général des Impôts et le Directeur Général du Budget pour le lancement de la campagne de déclaration fiscale et l'explication des nouvelles dispositions fiscales et budgétaires contenues dans la loi de finances.

#### ➤ La communication opérationnelle :

Pilotée par les techniciens de la Direction Générale des Impôts, elle va consister à réaliser les actions qui vont aboutir à une vulgarisation de l'impôt auprès du citoyen, susciter le civisme fiscal et faciliter la tâche au contribuable dans ses obligations déclaratives.

De même, elle va permettre d'introduire la culture fiscale à moyen ou long terme dans les programmes scolaires en collaboration avec le Ministère de l'Education Nationale.

Pour garantir le succès de ces opérations, il a été retenu que les agents des différentes administrations financières doivent bénéficier d'un stage en matière de communication.

### *vii) Atelier sur la déontologie*

Après discussion sur la feuille de route préparée par la commission, des recommandations suivantes ont été faites :

- les règles devant constituer le code de déontologie doivent être tirées des textes législatifs et réglementaires de l'Etat gabonais et des textes de la CEMAC (compilation) ;

- le Parlement gabonais devra adopter les règles novatrices ;
- la rédaction de l'avant projet portant statut particulier des agents des Douanes devrait être réalisée à la fin de l'année 2005 ;
- une fois le code de déontologie élaboré et adopté, chaque agent des Douanes devrait en recevoir une copie qu'il devra dûment signer et conserver dans son dossier ;
- une fonction d'audit des services devrait être créée en sus de l'Inspection Générale des Services du Ministère des Finances ;
- l'enquête de moralité devrait être un préalable au recrutement par voie de concours dans l'administration des Douanes.

*ix) Atelier sur le partenariat avec les opérateurs*

Après examen de la feuille de route, cet atelier a proposé les amendements suivants :

- définir les avantages qu'obtiendraient les opérateurs économiques (facilitation des échanges, engagement réciproque, système informatique de dédouanement) ;
- définir les avantages existants ;
- développer les relations entre les opérateurs économiques et la Direction Générale des Impôts ;
- valoriser les actions menées par les médias ;
- élargir l'information au grand public ;
- mettre en place un système d'information par Internet ;
- développer les centres téléphoniques avec un numéro vert dans les administrations fiscales ;
- soutenir les procédures adaptées à la création d'un port sec à Libreville pour résoudre les problèmes de logistique.

## ***b) Ateliers de conception des plans d'actions***

Pour ce qui est des ateliers dans lesquels les feuilles de route étaient inexistantes, le travail des séminaristes a consisté à poser les bases des plans d'actions devant être finalisés dans les meilleurs délais. Sont concernés, les projets structurants « Aster », « Unicité de caisse » et « Apurement des restes à recouvrer et dynamisation du recouvrement ».

### *i) ASTER*

L'atelier recommande :

- de hiérarchiser les préalables techniques et administratifs. Cette étape va permettre de séparer les opérations qui doivent intervenir dès le démarrage des travaux de celles qui le seront au fur et à mesure de leur avancement. Cela devrait permettre d'éviter les facteurs bloquants ;
- d'accepter un apurement « administratif » des comptes qui ne peuvent pas faire l'objet d'une régularisation. L'apurement comptable des comptes de la balance du Trésor est une opération complexe et longue. La décision d'un apurement administratif présente l'avantage d'accélérer l'implantation de ASTER en se réservant toutefois le droit de procéder à un apurement comptable de certains comptes préalablement identifiés ;
- de démarrer l'élaboration du cahier des charges. Le démarrage des tâches à accomplir ne peut attendre l'arrivée de l'assistant technique. Le projet de cahier des charges, même incomplet, lui servirait ainsi de base de travail.

### *ii) Unicité de caisse*

La problématique de l'unicité de caisse a été examinée sous trois (3) angles :

- l'intérêt de l'unicité de caisse,
- les modalités d'organisation de l'unicité de caisse,
- les difficultés de la mise en place de l'unicité de caisse.

A la fin des travaux, les recommandations suivantes ont été faites sur :

- la nécessité de réaffirmer le bien fondé de l'unicité de caisse ;

- la mise en place d'un cadre juridique autorisant le prélèvement des deniers publics et leur dépôt obligatoire dans les caisses du Trésor Public, ainsi que l'instauration d'une clé de répartition par bénéficiaire ;
- l'élaboration d'un plan d'action pour la création de régies de recettes et la clarification de leur cadre juridique ;
- l'amélioration des circuits de dépenses au Trésor par la désignation d'un correspondant ;
- l'informatisation intégrale des services.

*iii) Atelier sur l'apurement des restes à recouvrer et dynamisation du recouvrement*

Les membres de l'atelier ont une fois de plus, eu égard au stock des restes à recouvrer, ouvert une réflexion sur l'épineux problème du recouvrement des recettes fiscales et douanières en vue de la mise en place d'une réelle politique d'optimisation du recouvrement.

Pour répondre à cet objectif, avec l'espoir qu'une réelle volonté politique s'affirmera dans la mise en œuvre des conclusions du séminaire, les séminaristes ont principalement traité de :

- la clarification des outils juridiques,
- l'amélioration de l'organisation interne,
- la mise en place d'instrument de pilotage,
- l'apurement des restes à recouvrer.

## **J- ETUDE SUR LES CHARGES RELATIVES A L'ENTRETIEN DES NOUVEAUX BATIMENTS ADMINISTRATIFS**

Dans le cadre de l'étude sur les charges relatives à l'entretien des nouveaux bâtiments administratifs (immeuble ARAMBO, immeuble du Ministère de l'Economie Forestière et immeuble de l'Assemblée Nationale), une mission du Ministère des Finances a été prescrite aux fins de visiter les différents bâtiments, d'une part, et les entreprises prestataires de services d'entretien, d'autre part.

L'entretien des bâtiments administratifs concerne :

- les climatiseurs,
- les ascenseurs,

- les réseaux électriques,
- les téléphones,
- la plomberie,
- les espaces verts,
- le nettoyage des bureaux ( sols, murs, vitres, ...),
- les petites réfections ( serrureries, peintures, ...),
- l'étanchéité,
- les réseaux informatiques,
- la sécurité incendie.

Il est vrai que l'objectif de l'étude est une bonne connaissance des coûts d'entretien des corps d'état énumérés ci-dessus, mais la maîtrise de ces charges récurrentes permettra :

- d'améliorer la préparation du budget de l'Etat en dépenses ;
- l'évaluation des besoins réels en entretien de ces bâtiments aux fins d'une allocation rationnelle des ressources ;
- la mise au point d'un outil de prévision de ces charges.

La mission était composée de deux (2) Chargés d'Etudes de la Direction Générale du Budget, il s'agit de Messieurs :

- Alain BOUKA MANGANDA,
- Simplicie NZAMBA.

Pour couvrir les charges liées à celle-ci (transport et divers), une enveloppe a été dégagée.

La première étape de la mission (visite des bâtiments) s'est bien déroulée, en dépit de quelques obstacles.

Le présent pré-rapport dévoile donc :

- les difficultés rencontrées,
- les résultats à mi-parcours,
- les orientations,
- les suggestions,
- les matrices de données sur les corps d'Etat.

## **1- Des difficultés rencontrées**

Elles sont d'ordres pratique et financier.

### ***a) Au plan pratique***

Elles se posent pour les trois (3) édifices.

En ce qui concerne l'annexe du Ministère des Finances, l'on a relevé l'impossibilité d'obtenir toutes les conventions relatives aux charges d'entretien de ce bâtiment. De plus, la seule convention reçue, engageant la société Gabon Propre Service (GPS) et le Ministre chargé des Finances (représentant l'administration), manque de précision, du fait de son caractère globalisant. En effet, elle a été signée pour l'ensemble des prestations de GPS au profit de l'essentiel de l'administration publique.

Pour le compte de l'immeuble du Ministère de l'Economie Forestière, toutes les conventions ont été obtenues. Cependant, à ce jour, aucun agent dudit Ministère n'est disponible pour permettre la visite du bâtiment afin de recenser tous les éléments constitutifs des différents corps d'état (nature, spécificités).

Par contre, les conventions relatives aux charges d'entretien du Palais Léon MBA pourraient être disponibles dès le retour de mission du Directeur Administratif et Financier de l'Assemblée Nationale (fin mai).

### ***b) Au plan financier***

Il convient de rappeler trois (3) points :

D'abord, l'enveloppe allouée pour la mission l'a été sur la base d'une durée d'un (1) mois (du 25 février au 02 avril). Or, il s'est trouvé que l'agenda de certains interlocuteurs ne leur a pas permis de recevoir la mission en temps voulu.

Ensuite, lorsque cela était possible, la mission a dû prendre en charge des agents qui voulaient bien la recevoir aux heures creuses<sup>6</sup> (techniciens surtout).

Enfin, la mission a été obligée de supporter certains frais non prévus (photocopies des conventions, cartes de recharge téléphoniques pour joindre et prendre rendez-vous avec les interlocuteurs, etc.).

Au total, il s'est suivi l'épuisement de l'enveloppe de mission.

---

<sup>6</sup> 12 h – 15 h.

## 2- Des résultats à mi-parcours

La première étape de la mission a permis :

- d'établir des matrices de données réelles sur tous les différents corps d'état des immeubles ARAMBO et Palais Léon MBA ;
- de disposer de toutes les conventions relatives à l'entretien de l'immeuble abritant le Ministère de l'Economie Forestière ;
- d'examiner toutes les conventions mises à notre disposition et y relever certaines insuffisances<sup>7</sup>;
- de disposer d'un fichier retraçant toutes les entreprises prestataires de services des immeubles concernés ;
- de disposer, par rapport au fichier concernant l'étude menée par le Bureau Véritas sur le patrimoine immobilier de l'Etat, des données concernant l'immeuble ARAMBO. Les deux (2) autres bâtiments, plus récents, n'ayant pas été inscrits dans le champ de ladite étude ;
- d'avoir des séances de travail sur les méthodes et les procédures utilisées par la Direction des Bâtiments du Ministère des Travaux Publics, qui dispose d'un service compétent dans l'évaluation de l'entretien des bâtiments administratifs.

Compte tenu de ces résultats partiels, somme toute encourageants, il paraît nécessaire et important de formuler, à ce stade, quelques orientations et suggestions

## 3- Des orientations

- poursuite de l'étude des coûts de l'entretien des corps d'état des bâtiments administratifs auprès du Bureau Véritas et des entreprises prestataires de service (2<sup>ème</sup> étape de la mission). Cette étape permettra de dégager les formules de calcul, les coûts des pièces, le coût de la main d'œuvre et des prestations (selon la nature des éléments entretenus) ;
- établissement d'une matrice intégrant les données sur les différents corps d'état et les coûts y relatifs ;
- mise au point d'une esquisse de programmation sur un support papier ;

---

<sup>7</sup> Montants des conventions non justifiés selon les différentes prestations.

- mise en place d'un cahier des charges aux fins d'une programmation informatique ;
- mise au point avec l'informaticien d'une application pour la programmation des charges relatives à l'entretien des nouveaux bâtiments administratifs.

#### 4- Des suggestions

- Extension<sup>8</sup> de l'étude, à moyen terme, à tous les bâtiments administratifs (vieux, moyens<sup>9</sup>, nouveaux) ;
- élaboration, à long terme, d'une carte du bâtiment administratif.

La mission se doit de signaler l'intérêt manifesté par les interlocuteurs rencontrés sur la question de l'entretien des bâtiments administratifs. Cet intérêt s'est matérialisé par :

- une forte adhésion aux objectifs poursuivis par l'étude ;
- une reconnaissance de la réalité du problème de l'entretien des bâtiments administratifs, reflété souvent par « l'insuffisance » des budgets alloués ;
- des encouragements à mener cette étude à son terme.

Aussi, au cours des entretiens qu'elle a réalisés, il lui est revenu de comprendre que le problème de fond de l'entretien des bâtiments administratifs est, entre autres, lié :

- à l'inadaptation des matériaux et des installations utilisés dans la construction aux capacités financières d'entretien ;
- au fait que l'entretien n'a pas souvent été considéré comme une priorité après l'édification des bâtiments administratifs ;
- à la subjectivité dans l'appréciation des charges et, donc des coûts liés à l'entretien des bâtiments ;
- au fait que les crédits souvent alloués à cette nature de dépense n'ont pas toujours respecté cette destination, dans leur intégralité.

En somme, la mission pense que les conclusions définitives de la présente étude, ainsi que les mesures qui seront prises, contribueront à la maîtrise

---

<sup>8</sup> Pour appréhender toute la réalité des coûts d'entretien des bâtiments administratifs.

<sup>9</sup> Qui ne sont ni vieux ni nouveaux

progressive de la charge récurrente relative à l'entretien des nouveaux bâtiments administratifs.

## 5- Matrices de données sur les corps d'Etat

### a) Immeuble de l'Assemblée Nationale

#### i) Sonorisation

N°	REF.	DESIGNATION	Durée de vie moyenne	Qté	ENTRETIEN		PANNE	
					Nettoyer	Graisser	Réparer	Changer
1	QSC-MX700	Amplificateur	10 ans	4	oui	non	oui	oui
2	CD-401MKII	Lecteur CD	10 ans					
3	TDA AR-71	Lecteur Double k7		2				
4	HD-15	Equalizer		2				
5	1402-VLZ	Console MACKIE		2				
6		Micro	5 ans	12				
7		Casque	10 ans	2				
8		Pieds Micro	10 ans	6				
9	JJW2-5KVA	Régulateur de tension	10 ans	2				
10	6546-QBN	Ecran ordinateur	5 ans	1				
11	DELL-DCM	Unité centrale	5 ans	1				
12	ST-GT350	Tuner	10 ans	1				
13	RS-TR373	Lecteur K7	5 ans	1				
14	SL-PD688	Lecteur CD	5 ans	1				
15	WU-P45WH	Power	10 ans	1				
16	WU-P43N	Power	10 ans	2				
17	20M917118	Onduleur	10 ans	1				
18	15060	Transformateur	10 ans	1				
19	9446A	Amplificateur de puissance	10 ans	2				
20	9442 A	Amplificateur de puissance	10 ans	8				
21	AR-71	Appareil d'enregistrement	5 ans	1	oui	non	oui	oui
22	BOSE	Appareil de gest° des orateurs	10 ans	1	oui	non	oui	oui
23	N/D 967	Micro	5 ans	4	oui	non	oui	oui
24	N/D 767	Micro	5 ans	2				
25	MJ 2500	Micro sans fil	5 ans	2				
26	MB 2500	Etuis de micro	10 ans	2			non	
27	MR 2500	Récepteur	10 ans	2			oui	oui
28		Support micro	10 ans	2			non	oui
29		Support de table		2				
30	DDA 16/4/Z	Console	10 ans	1			oui	oui
31	755	Contrôleur fréquence	5 ans	2				
32	HD-15	Equalizer graphic		2				
33	HD-31	Equalizer graphic		2				
34	SM 26 B							
35	AB8500	Système basse fréquence	5 ans	2	oui	non	oui	oui
36	109-4T	Haut-parleur	10 ans	8				
37	YX1-3	Haut-parleur		6				
38	112 MK	Lecteur K7	5 ans	1				
39	CD401MK	Lecteur CD	5 ans	1				

40	ACER VIEW34	Ecran ordinateur		1				
41	AMPRO 4600	Projecteur	10 ans	2				
42		Télécommande proj.	5 ans	2				
43	83356 A	Projecteur de Reser	3 ans	1			non	
44	81136A		3 ans	2				
45	81135A		3 ans	2				
46	SVS-7EX	Levé de projecteur	15 ans	2			oui	
47	DA-LITE	Ecran	20 ans	2			non	oui
48		Commande d'écran et levé	15 ans	1			oui	oui
49	PM 100	Réseau de commande	10 ans	1	oui	non	oui	oui
50	PMA	Unité auxiliaire de puissance	10 ans	1	oui	non	oui	oui
51	FDM-1MVC	Micro députés hémicycle	5 ans	263	oui	non	oui	oui
52	FCM-1MVC	Micro Président hémicycle	5 ans	1	oui	non	oui	oui
53	DEL-EI	Carte électron	5 ans	300	oui	non	non	oui
54	SCP-300V	Système de contrôle		1	oui	non	non	oui
55	CH-300V	Unité contrôle auxiliaire P.A.N.		1	oui	non	non	oui
56	COLOR 440	Imprimante		1	oui	non	oui	oui
57		Cartouche encre		6	non	non	non	oui
58	IMB PC 300GL	Ordinateur		1	oui	non	oui	oui
59	SIOD-8	Voie de distribution		1	non	non	non	oui
60	VDA	Amplificateur de distribution vidéo	15 ans	6	oui	non	oui	oui
61	1 Y	Distributeur		1	oui	non	non	oui
62	SXP-320	2 voies de conversion	15 ans	1	non	non	non	oui
63	IN 2005	Interphone	10 ans	1	oui	non	oui	oui
64	IN 2060	Amplificateur de distribution	10 ans	1	oui	non	oui	oui
65	JJW2-10KVA	Régulateur de tension	10 ans	1	oui	non	oui	oui
66	DX-1	Boîtier de terre	15 ans	1	oui	non	oui	oui
67	HG2170A	Deux voies de mesure de courant	15 ans	1	oui	non		
68	XD22A	Oscillateur de signaux basse fréquence	5 ans	1	oui	non	oui	oui
69		Multimètre	10 ans	1	oui	non	oui	oui
70	SY-280	Pupitre micro		2	oui	non	oui	oui
71	ZN4116	Instrument de mesure de signal déformé	10 ans	1	oui	non	oui	oui
72	FD-6	Bouton de commande	15 ans	1	oui	non	oui	oui
73	IN1424	Examineur double	10 ans	1	oui	non	oui	oui
74	FM-12C	Moniteur de contrôle des orateurs	10 ans	4	oui	non	oui	oui
75	501	Limiteur de comparaison	10 ans	2	oui	non	oui	oui
76	299-8A	Compression drivers	10 ans	6	oui	non	oui	oui
77	MR425A	Constant dir. horn	5ans	2	oui	non	non	oui
78	MR645A			2	oui		non	
79	MR945A			2	oui		non	

*ii) Téléphone*

N°	REF.	DESIGNATION	Durée de vie moyenne	Qté	ENTRETIEN		PANNE	
					Nettoyer	Graisser	Réparer	Changer
1	DEFINITY	Autocom	10 ans	1	oui	oui	oui	non
2	BCS							
3	LUCENT	Unité centrale	5ans	1	oui	non	oui	oui
4		Equip lignes						
5		Réseaux	10 ans	20	oui	oui	oui	oui
6		Lignes réseaux	10 ans	16	oui	oui	oui	
7	LUCENT	Equip postes oum	10 ans	264	oui	oui	oui	
8		Equip postes	10 ans	172	oui	oui	oui	
9	APC	Onduleur	5 ans	1	oui	oui	oui	
10	LUCENT	Par à foudre	10 ans	1	oui	non	oui	oui
11		Secreur						
12		Par à foudre	10 ans	16	oui	non	non	oui
13	LUCENT	Réseaux						
14		lots batteries	5 ans	1	oui	non	non	oui
15		Secours						
16	LUCENT	Postes opérateurs	10 ans	1	oui	non	oui	oui
17	LUCENT	Postes numériques	10 ans	264	oui	non	oui	oui
18		Postes simples	10 ans	172	oui	non	oui	oui
19		Boréal						
20	LUCENT	Attente music	10 ans	1	oui	non	oui	oui
21	LUCENT	Messagerie	10 ans	1	oui	non	oui	oui
22	LUCENT	Taxotion	10 ans	1	oui	non	oui	oui
23	LUCENT	System SDA	10 ans	1	oui	non	oui	oui
24	IBM	PC	5 ans	1	oui	non	oui	oui
25	LUCENT							

*iii) Ascenseurs*

N°	REF.	DESIGNATION	Durée de vie moyenne	QUANTITE	ENTRETIEN		PANNE	
					Nettoyer	Graisser	Réparer	Changer
1	45NZZS161Otis	Ascenseurs	variable	1	oui	oui	oui	non
2	45NZZS162Otis	Ascenseurs	variable	1	oui	oui	oui	non
3	45NZZS163Otis	Ascenseurs	variable	1	oui	oui	oui	non
4	45NZZS164Otis	Ascenseurs	variable	1	oui	oui	oui	non
5	45NZZS165Otis	Ascenseurs	variable	1	oui	oui	oui	non

*iv) Electricité, froid et climatisation*

N°	REF.	DESIGNATION	Durée de vie moyenne	Qté	ENTRETIEN		PANNE	
					Nettoyer	Graisser	Réparer	Changer
1	30HT225901EE	Groupe froid	15 ans	3	oui	non	oui	oui
2	143	Pompe		1		oui		
3	144	Pompe		1				
4		Pompe		1				
5	ZBK2200788			3				
6	Y5611-1592	Groupe K1a	10 ans	1				
7	Y56-40	Groupe K1b		1				
8	YBK2200788	Groupe K2a		1				
9	Y132-5-2	Groupe K2b		1				
10	215 104	Groupe K3a		1				
11	215 108	Groupe K3b		1				
12	Y5611-1586	Groupe K4		1				
13	Y5611-1556	Groupe Kk5		1				
14	214691	Groupe K6a		1				
15	214790	Groupe K6b		1				
16	T35251 H	Pompe	15 ans	1				
17	T35268 H	Pompe		1				
18	BDL2-8-8	Pompe		1				
19	130367	Pompe		1				
20	150371	Pompe		1				
21	C712109	Pompe		1				
22	C108119	Pompe		1				
23	C-660 P	Agitateur / Pompe		1				
24	CFL964229B	Gpe Electrogene		1		non		
25	635762	Transformateur		2		non		
26	CONMATIC	Four	10 ans	1				
27	MARENO	Four	10 ans	1				
28	PICCOLO W-W	Four	10 ans	1				
29	GARLAND	Four		6				
30	MV625	Pondeuse à glace	10 ans	1	oui	non	oui	oui
31	HOBART	Batteuse à pâte	10 ans	1				
32	HOBART	Tronçonneuse		1				
33	HOBART	Hachoir		1				
34	Somerville	Congélateur GM	15 ans	5				
35	Somerville	Congélateur PM	15 ans	3				

## a) Immeuble ARAMBO

### i) Téléphone

N°	Réf.	Désignation	Durée de vie moyenne (Années)	Qté	Nature de l'entretien		En cas de panne	
					Nettoyage	Graissage	Réparer	Changer
1		Câble	10					oui
2	U400	Autocome	5	1	oui		oui	
3		Prise tél.	5	148	oui			oui
4	U010	Postes	5	90				
5	U020	Postes		20				
6		Répartiteur		12				
7		Jarretière (Câble)	15					
8		Carte électron.	3	27				
9		Poste analog.	5	5				
10		Feseau	4	1	oui		oui	
11		Faxe (Appareil)	5	1	oui		oui	
12		RJ45						
13		Fiche		115				
14		Combinet	5	115	oui			oui

### ii) Plomberie

N°	Réf.	Désignation	Durée de vie moyenne (Années)	Qté	Nature de l'entretien		En cas de panne	
					Nettoyage	Graissage	Réparer	Changer
1	Galva Cuivre P.V.C Plastic	Tuyau						oui
2	Inox	Cuve	30	1	oui		oui	
3	P.V.C	Cifond de sol	20	15				
4		Fontaine eau	5	4	oui		oui	
5	Inox	Robinet	10	108			oui	
6		Toilette turq.	30	25	oui			oui
7		Toilette Frce	20	46	oui			oui
8	Inox	Paillasse	20	2	oui			
9		Lave main	30	39	oui			
10		Pompe élect.	7	1	oui		oui	
11	Japy	Pompe	20	1	oui			oui
12		Surpresseur	20	1	oui	oui	oui	
13		Reserv. 200 l	15	1			oui	
14		Vanne d'arrêt	10	12		oui		oui
15		Manomètre	6	18				
16		Pissoir hom.	10	18	oui			
17		Chbre à air	4	1				oui
18		Levier tuyau	10	5		oui		oui

*iii) Climatisation*

N°	Réf.	Désignation	Durée de vie moyenne (Années)	Qté	Nature de l'entretien		En cas de panne	
					Nettoyage	Graissage	Réparer	Changer
1		Extracteur	7					
2		Gaine laine	7					
3		Caisson	8	8	oui		oui	
4		Conviniteur	10	16	oui		oui	
5		Gaine métaliq.	15		oui		oui	
6		Split	5	3	oui		oui	
7		Compresseur	10	9	oui		oui	
8		Sonde	3	6				oui
9		Pompe	5	2		oui	oui	
10		Filtre à air	10 mois	6				oui
11		Courroie	1	1				oui
12		Ventilateur	5	4	oui		oui	
13		Condenseur	10	3	oui		oui	

*iv) Sécurité incendie*

N°	Réf.	Désignation	Durée de vie moyenne (Années)	Qté	Nature de l'entretien		En cas de panne	
					Nettoyage	Graissage	Réparer	Changer
1		Câble	10					
2		Coffret élect.	5	6				
3		Gril. d'ésefum.	20	10				
4	Proteg	Module	5	34				
5		Extincteur poud.	10	1	oui			oui
6		Boîtier d'ésefu.	5	10				
7		Extincteur diox.	10	7	oui			oui
8		Extincteur eau	10	25	oui			oui
9		Détecteur	5	1				
10	256	Activa	10	1	oui		oui	
11	Legrd	Bouton pouss.		4				
12	Verc.	Commde porte		2				
13	Panas	Moniteur	15	6				
14	Dx-R	Séquenceur		5				
	Dx-T	Spirite		1				
15	SVT	Vidéo K7	10	2	oui		oui	
16	Panas	Camera	10	27	oui		oui	

*v) Electricité*

N°	Réf.	Désignation	Durée de vie moyenne	Qté	Nature de l'entretien	En cas de panne
----	------	-------------	----------------------	-----	-----------------------	-----------------

			(Années)		Nettoyage	Graissage	Réparer	Changer
1		Câble élect.	10					oui
2	Legrand	Interrupteur	10	301	oui			oui
3		Prise élect.	10	354				
4		Coffret élect.	20	11	oui			
5		Armoire élect.	10	11				
6		TGBT	30	1				
7	1,20 m	Tube réglette	10	366				oui
8	1,50 m	Tube réglette	10	335				
9	60 cm	Tube réglette	10	776				
10		Starters	7	1561				
11		Spot chauf.		27				
12	50 W 12v	Spot halogen		139				
13	75 W	Lampe à vis		21				
14		Bloc de séc.		85				
15	1,46 m	Tube réglette		28				
16	1,16	Tube réglette		56				
17	E27/ES	Spot		158				
18		Ampoules coffret		31				
19		Disjoncteur		32				
20		Fusible		174				
21		Multiprise						
22	E27/ES 80	Spot R80		217				
23		Projecteur		18				
24		Balastre		1561				
25		Lampe incandes.	30	12			oui	
26		Lampe à baïonnette.		4				
27		Groupe électrog.	10	1	oui		oui	
28		Filtre air	6 mois					
29		Filtre eau	6 mois					
30		Filtre huile	6 mois					
31		Relais temporisé	2	1				
32		Batterie	1	4				
33		Moteur à rideaux	6	2	oui	oui	oui	
34	Halogen	Lampe à 1 vis	1	54				oui

*vi) Sonorisation*

N°	Réf.	Désignation	Durée de vie moyenne (Années)	Qté	Nature de l'entretien		En cas de panne	
					Nettoyage	Graissage	Réparer	Changer
1	WK 9907	Rallonge à 2 fich.		6				oui
2	Philips LBB	Chargeur		190	oui			oui
3	Philips	Mallette charg.		4	oui			oui
4	Philips	Casque	3	200	oui		oui	
5	UBC	Enceinte	7	4	oui		oui	
6	GB 402	Emplie	6	1	oui		oui	
7	VX 298 DR	Equaliseur	6	1	oui			
8	WK 9913	Micro fixe	7	4	oui		oui	
9	VXM 298 TS	Micro HF	4	4	oui		oui	
10	Protec	Enceinte alarme	10	37				
11	Philips	Infra rouge	7	6				
12	Pres	Fiche micro	7	23	oui			
13	Spirite Live	Table mixage	7	1	oui		oui	
14	R1-R2 VX	Récept. Micro	6	2	oui		oui	
15	LB 9095/30	Casque	5	1				

*vii) Divers (sonorisation)*

N°	Réf.	Désignation	Durée de vie moyenne (Années)	Qté	Nature de l'entretien		En cas de panne	
					Nettoyage	Graissage	Réparer	Changer
1		Porte automat.		2	oui			oui
2		Radar détecteur	5	4	oui			oui
3		Coffret à papier	30	46	oui			oui
4		Miroir	30	27				
5		Cmande porte Autm.		2				
6		Clavier acces		6				
7		Prise informatiq.		72				
8		Bouteille à savon	40	96	oui			oui

## Conclusion

Le début de l'année 2005 révèle une maîtrise de l'inflation et une exécution des dépenses publiques qui devrait être conforme aux objectifs de l'Accord de Confirmation.

Pour le Ministre chargé des Finances, le nouvel accord de trois (3) ans qui pourrait être signé avec le FMI mettra l'accent sur quatre (4) principaux axes : la poursuite de l'assainissement des finances publiques, la diversification de l'économie, les réformes structurelles dans le domaine de la bonne gouvernance et de la transparence, et la lutte contre la pauvreté.

Cet accord longtemps attendu devrait relancer l'économie du pays qui croule sous le poids d'une lourde dette en facilitant l'application des mesures relatives à la diversification de l'économie nationale, trop dépendante des recettes pétrolières.

Le Gouvernement est convaincu qu'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), qui intègre les dépenses de fonctionnement et d'investissement est essentiel pour assurer la cohérence entre le budget et la stratégie de développement. Toutefois, compte tenu de la complexité de cette tâche, le Gouvernement envisage de commencer en 2005 avec une expérience pilote qui pourrait couvrir quelques secteurs prioritaires (éducation, santé, travaux publics). Le CDMT devra avoir une présentation plus analytique de la structure du budget, avec une présentation par programme/projet, suivre le calendrier de préparation budgétaire, et s'appuyer sur une évaluation rigoureuse des coûts. Cette expérimentation pourrait servir de cadre pour la révision de la loi organique n° 4/85 relative à la loi de finances, qui envisage la mise en place d'un budget-programme.

Aussi, des efforts importants ont été réalisés pour adapter la nomenclature aux standards internationaux et la mise en œuvre de la classification fonctionnelle deviendra opérationnelle au cours des prochains mois. Dans ce cadre, les charges communes (eau, électricité, téléphone) seront éclatées par département ministériel.

Dans le même sens, des progrès importants ont été faits afin de développer un système informatique intégré, performant pour la gestion des finances publiques. En particulier, le système permet de suivre efficacement les phases administratives et comptables des recettes et dépenses. L'application pour la comptabilité générale de l'Etat sera toutefois remplacée par un outil plus adapté, qui devrait être mis en place courant 2005.

C'est ainsi que la Direction du Budget s'engage dans ce vaste chantier de mettre certains dispositifs en œuvre en 2005 concourant à une gestion efficiente des finances publiques, à savoir : la présentation du budget 2005 sous forme de nomenclature

fonctionnelle, l'étude du cadre d'application du budget-programme, la réalisation d'un cadre de dépenses à moyen terme, l'optimisation des applications informatiques (PR2K, Salaires Journalier à l'Intérieur et Suivi Physique des Dossiers de Dépenses).