

Gabon: Evaluation de la gestion des investissements publics



GABON

EVALUATION DE LA GESTION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS

Juin 2020

Le présent rapport d'assistance technique sur le Gabon a été préparé par une équipe des services du Fonds monétaire international. Il repose sur les informations disponibles au moment où il a été achevé, en septembre 2019.

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

International Monetary Fund • Publication Services

PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090

Téléphone : (+1 202) 623-7430 • Télécopie : (+1 202) 623-7201

Adresse électronique : publications@imf.org • Site internet : <http://www.imf.org>

Prix : 18 dollars l'exemplaire imprimé

**Fonds monétaire international
Washington**

GABON

Évaluation de la gestion des investissements publics

Gwénaëlle Suc, Bruno Imbert, Onintsoa Raoilisoa, Pierre Roumégas, Abdoulaye Touré, Celestin Niamien, et Sonia Ondo Ndong



Rapport technique

Septembre 2019

TABLE DES MATIÈRES

ABREVIATIONS	4
PREFACE	6
PRINCIPALES CONCLUSIONS DE LA MISSION	8
I. LE CONTEXTE DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC AU GABON	15
A. Investissement public total et stock de capital	15
B. Composition de l'investissement public	18
C. Impact et efficience de l'investissement public	20
II. EVALUATION DE LA GESTION DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC	23
A. Planification de niveaux d'investissement public soutenables	24
B. Affectation des dépenses d'investissement public aux secteurs et projets appropriés	37
C. Apport d'actifs publics productifs et durables	45
D. Questions transversales	56
ENCADRES	
1. Lexique des termes de la gestion des investissements publics	15
2. Le Plan Stratégique Gabon Emergent (PSGE)	19
3. Les documents nationaux de planification du Mali	29
4. La gestion des offres spontanées	35
5. Le Programme d'Investissement Public	39
GRAPHIQUES	
1. Synthèse des forces et des faiblesses de la GIP au Gabon	9
2. Investissement total, public et privé	16
3. Investissement public : comparaisons régionales	16
4. Investissement public et croissance du PIB	17
5. Stock de capital public et dette publique	17
6. Stock de capital par habitant	18
7. Parts et sources de financement des dépenses en capital dans le budget	20
8. Répartition des dépenses d'investissement par grandes fonctions	20
9. Indicateurs d'accès aux infrastructures publiques	21
10. Perception de la qualité des infrastructures	22
11. Frontière d'efficience – composante qualité des infrastructures	22
12. Indicateur d'efficience (PIE-X) – composante qualité des infrastructures	22
13. Cadre PIMA	23
14. Prévision et exécution des dépenses d'investissement et des dépenses de fonctionnement	42
15. Organisation actuelle de la planification	58
16. Proposition d'organisation cible de la planification	59

TABLEAUX

1. Proposition de plan d'action _____	11
2. Carte synthétique des résultats de l'évaluation PIMA au Gabon _____	14
3. Taux de réalisation des critères de convergence 2018 _____	25
4. Ecart entre la première année du DOCAMAB et les montants du PLF correspondant _____	26
5. Indicateurs de performance de l'objectif n°1 de la mission 15 _____	28
6 Dépenses d'entretien routier _____	43

ANNEXES

I. Scores détaillés de l'évaluation PIMA _____	61
II. Exemple de dispositions contenues dans des textes encadrant la GIP _____	63
III. Exemple de canevas du Programme d'Investissements Public _____	65
IV. Exemple de fiche projet _____	66
V. Une illustration de l'évaluation PIMA : le projet PK12-PK105 _____	67

ABREVIATIONS

AE	Autorisation d'engagement
ANGTI	Agence nationale des grands travaux d'infrastructures
ANPI	Agence nationale de la promotion des investissements
ARCEP	Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
ARMP	Autorité de régulation des marchés publics
ARSEE	Agence de régulation du secteur de l'eau potable et de l'énergie électrique
ARTF	Autorité de régulation des transports ferroviaires
AT	Assistance technique
BC-PSGE	Bureau de coordination du Plan Stratégique Gabon Emergent
BEAC	Banque des Etats de l'Afrique centrale
BOP	Budgétisation par objectifs de programmes
CBMT	Cadre budgétaire à moyen terme
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
CMP	Code des marchés publics
CP	Crédit de paiement
CUT	Compte unique du trésor
DGBFIP	Direction générale du budget et des finances publiques
DGCPT	Direction générale de la comptabilité publique et du trésor
DGD	Direction générale de la dette
DMP	Direction des marchés publics
DOCAMAB	Document de cadrage macroéconomique et budgétaire
DPPB	Direction de la préparation et de la programmation budgétaire
EME	<i>Emerging market economies</i>
EP	Etablissements publics
FAD	<i>Fiscal Affairs Department</i> (Département des finances publiques du FMI)
FGIS	Fonds gabonais des investissements stratégiques
FID	Fonds d'initiative départementale
FINEX	Financement extérieur
FMI	Fonds monétaire international
GIP	Gestion des investissements publics
IDH	Indice de développement humain
IP	Investissements publics
LF	Loi de finances
LFI	Loi de finances initiale

LFR	Loi de finances rectificative
LOLFEB	Loi organique sur les lois de finances et l'exécution budgétaire
MEDC	Mécanisme élargi de crédit
MEF	Ministère de l'économie et des finances
MBCP	Ministère du budget et des comptes publics
PAP	Projet annuel de performance
PDL	Plan de développement local
PIB	Produit intérieur brut
PIE	<i>Public Investment Efficiency Index</i>
PIMA	<i>Public Investment Management Assessment</i>
PIP	Programme d'investissement public
PK	Point kilométrique
PLF	Projet de loi de finances
PNUD	Programme des nations unies pour le développement
PPP	Partenariat public-privé
PRE	Plan de relance de l'économie
PSGE	Plan stratégique Gabon émergent
RGCP	Règlement général sur la comptabilité publique
RUR	Redevance d'usage routier
SEEG	Société d'énergie et d'eau du Gabon
SEM	Société d'économie mixte
SGG	Secrétariat général du Gouvernement
SNDI	Schéma national directeur des infrastructures
SP	Sociétés publiques
UA-PPP	Unité d'appui aux partenariats public privé

PREFACE

En réponse à une demande des autorités gabonaises, une mission du département des finances publiques du FMI (FAD) s'est rendue à Libreville du 19 juin au 2 juillet 2019 afin de conduire l'évaluation de la gestion des investissements publics, selon la méthodologie PIMA (Public Investment Management Assessment). La mission, conduite par Mme Gwénaëlle Suc (Economiste, FAD), comprenait M. Bruno Imbert (Economiste, FAD), M. Pierre Roumégas et Mme Onintsoa Raoilisoa (experts, FAD), M. Abdoulaye Touré (conseiller résident en gestion des finances publiques, Afritac Centre), Mme Sonia Ondo Ndong (Economiste, Banque mondiale), et M. Celestin Niamien (Spécialiste senior en gestion des finances publiques, Banque mondiale).

La mission a été reçue au début et à la fin de ses travaux par M. Roger Owono Mba, ministre de l'économie, des finances et des solidarités nationales, accompagné par M. Sosthène Ossoungou Ndibangoye, ministre délégué chargé du budget. Elle a également rencontré M. Jean-Fidèle Otandault, ministre de la promotion des investissements, des partenariats publics-privé et Mme Françoise Assengone Obame, ministre déléguée, chargée de l'amélioration de l'environnement des affaires. Une présentation et une restitution des travaux de la mission a été également délivrée à M. Arnauld Calixte Engandji Alandji, ministre de l'équipement, des infrastructures et des travaux publics.

La mission a reçu un appui précieux tout au long de ses travaux de M. Thierry Minko, conseiller ministériel, M. Mérés Mabilia, directeur de la programmation budgétaire, et M. Kern Terence Iponga Bodi, conseiller auprès du Directeur général du budget et des finances publiques (DGBFIP).

Des séances de travail ont été conduites avec l'ensemble des directions et services impliqués dans la gestion de l'investissement public : DGBFIP, Direction générale de la comptabilité publique et du trésor (DGCPT), Direction générale de la dette (DGD), Agence nationale des grands travaux d'infrastructures (ANGTI), Secrétariat général du Gouvernement (SGG), Fonds Gabonais des investissements stratégiques (FGIS), Agence nationale pour la promotion des investissements (ANPI). Elle a également rencontré des représentants des ministères de l'eau et de l'énergie, de l'éducation nationale, des infrastructures, et de l'Intérieur, ainsi que le directeur du centre hospitalier universitaire mère-enfant, Fondation Jeanne Ebori. Des réunions de travail ont enfin été organisées avec la Cour des comptes, la commission des finances, du budget et de la comptabilité publique de l'Assemblée nationale, l'Agence de régulation du secteur de l'eau potable et de l'énergie électrique (ARSEE), la Société d'énergie et d'eau du Gabon (SEEG), et la mairie de Libreville.

Deux réunions plénières, la première au niveau technique, la seconde en présence des directeurs généraux et sous la présidence du Ministre, ont permis de présenter et de partager les orientations, recommandations et options prises par la mission qui ont été entièrement approuvées. Une restitution a également été présentée aux partenaires techniques et financiers.

La mission adresse ses sincères remerciements à toutes les structures rencontrées pour leur disponibilité et les échanges francs. La mission a aussi bénéficié du soutien constant de M. Marcos Poplawski-Ribeiro, Représentant résident du FMI au Gabon, et de sa collaboratrice Mme Judith Lekogo, économiste locale, à qui elle adresse ses très sincères remerciements.

PRINCIPALES CONCLUSIONS DE LA MISSION

Le développement des infrastructures est l'une des fondations du Plan Stratégique Gabon Emergent (PSGE). Le PSGE, mis en œuvre depuis 2012, fixe les orientations stratégiques prioritaires pour faire du Gabon un pays émergent à l'horizon 2025. Il vise notamment à accélérer et assurer le développement durable du pays et la croissance en se concentrant sur les secteurs porteurs. De fait, entre 2009 et 2013, l'investissement public a augmenté de manière continue, pour atteindre alors un niveau historique de 15,2 % du PIB contre en moyenne 5,7 % sur la période 1990-2018. Au même moment, l'investissement privé a connu une tendance baissière, et la croissance a diminué, de même que le stock de capital public. Ces résultats indiquent que l'investissement public au Gabon ne parvient pas à jouer un rôle moteur sur la croissance et que les dépenses d'investissement ne se traduisent pas automatiquement par une accumulation effective d'actifs, ce qui pose la question de l'efficacité de ces dépenses.

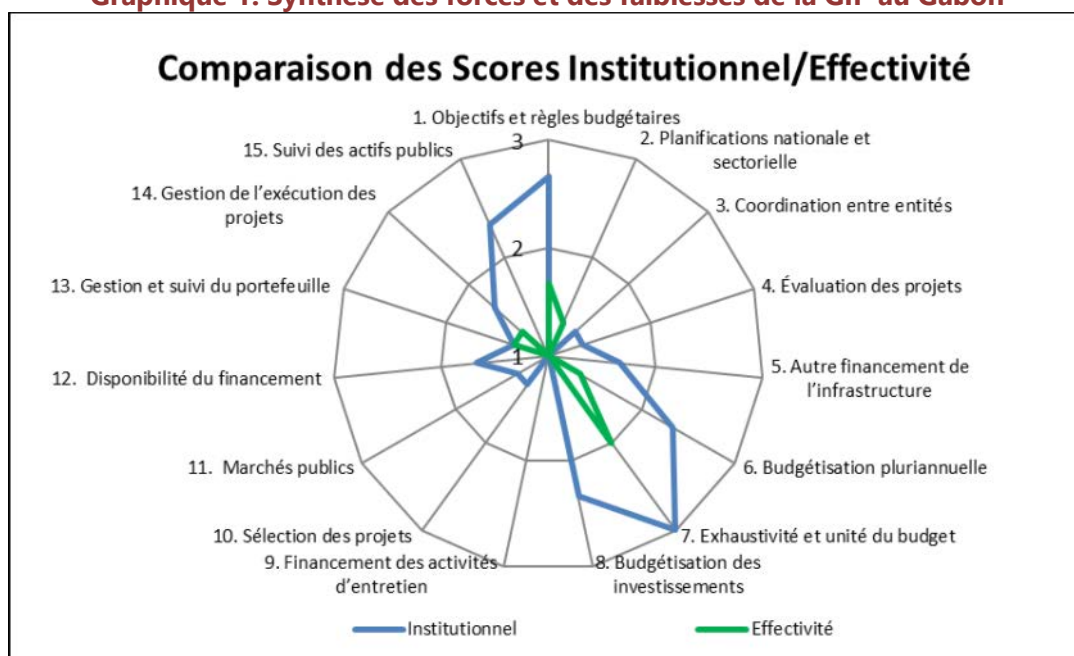
Accroître l'efficacité de l'investissement public devient un impératif dans le contexte budgétaire contraint auquel est confronté le Gabon. Depuis 2014, le Gabon est confronté à un ralentissement de la croissance et à des tensions fortes de trésorerie. Un ajustement budgétaire d'ampleur a été mis en œuvre, réduisant les marges de manœuvre pour lancer de nouveaux investissements. Ce contexte contraint, dans lequel le volume des dépenses d'investissement est nécessairement limité, impose d'atteindre l'impact optimal de la dépense d'investissement en termes de couverture et de qualité des infrastructures. Cet objectif est d'autant plus impératif que l'investissement public sert de variable d'ajustement en période de ralentissement de la croissance, et a atteint en 2017 son plus bas niveau depuis 1990.

L'amélioration de la gestion des investissements publics (GIP) doit permettre de réduire les pertes d'efficacité de l'investissement public observées au Gabon. La mesure de l'efficacité de l'investissement public au Gabon, en termes de qualité des infrastructures, indique une perte d'efficacité de 50 %, par rapport au niveau optimal attendu, alors que la perte moyenne est de 20 % au niveau mondial et en Afrique subsaharienne, et de 31 % dans les pays de la CEMAC. Les études montrent qu'une gestion performante des investissements publics permet de réduire cet écart, en produisant des infrastructures de manière plus crédible et productive. La méthodologie d'évaluation PIMA élaborée par les services du FMI aide ainsi à détecter les forces et les faiblesses du système sur l'ensemble du cycle de la GIP et à identifier les réformes prioritaires.

Les résultats de l'évaluation de la GIP révèlent des défaillances structurelles dans l'organisation et les procédures de planification. L'évaluation met en évidence (Graphique 1 et tableau 2) un cadre institutionnel proche des standards internationaux les plus élevés pour les objectifs et règles budgétaires, l'exhaustivité et l'unité du budget, et le suivi des actifs publics. Cette force est directement liée à l'adhésion du Gabon au cadre réglementaire de la CEMAC et à la mise en œuvre de la réforme de la budgétisation par objectifs de programmes (BOP). Cependant, des faiblesses apparaissent au niveau de la planification des investissements publics.

Les rôles stratégique et opérationnel se confondent avec une multiplicité d'acteurs qui élaborent sans coordination leur propre liste de projets, parfois sans lien avec la liste finale retenue pour l'inscription des projets dans la loi de finances. Les outils de planification sont inexistants, dispersés ou inopérants, et la définition des projets et de leurs modes de financement ne repose pas en pratique sur des critères objectifs fondés sur des études préalables. Au moment où le Gabon souhaite étendre le recours aux partenariats public-privé (PPP), ceux-ci ne sont juridiquement pas suffisamment encadrés, notamment en cas d'offres spontanées, et l'impact budgétaire et les risques associés à ce type de contrat ne sont pas évalués, ni connus et donc maîtrisés. La concurrence en pratique réduite sur les grands secteurs d'infrastructures ne crée pas non plus un climat propice à un financement efficient.

Graphique 1. Synthèse des forces et des faiblesses de la GIP au Gabon



Ces défauts de planification affectent directement l'allocation des moyens et l'exécution des projets. En l'absence d'une planification issue de processus coordonnés, l'allocation des moyens lors de la programmation budgétaire des dépenses d'investissement se révèle incomplète et subjective. L'ensemble des investissements publics, notamment ceux du FGIS ou d'autres établissements publics, ne sont pas prévus et retracés dans le budget et les critères de sélection des projets inscrits au budget ne sont pas détaillés ni publiés. Au final, les financements ne sont pas disponibles au moment de l'exécution des projets, qui est peu transparente et insuffisamment contrôlée. Le choix des prestataires en charge des travaux s'appuie essentiellement sur des ententes directes, et le suivi de la mise en œuvre des projets n'est pas centralisé et peu contrôlé, se traduisant par des décalages entre l'exécution budgétaire, physique, financière et comptable. Le projet emblématique de construction de route PK12-PK105 illustre ce cas, avec des surcoûts élevés, et la réalisation de paiements parfois sans exécution physique des travaux.

Huit recommandations sont formulées pour améliorer à court et moyen-terme l'efficience de la GIP, avec trois actions urgentes pour rationaliser la planification. Un plan d'action est proposé (Tableau 1), reposant sur les recommandations suivantes :

- Le renforcement du cadre juridique de la GIP est une priorité afin d'asseoir les processus et les responsabilités sur des bases pérennes et connues de tous les acteurs.
- La rationalisation de l'organisation de la GIP et le développement des capacités sont essentiels pour structurer la planification autour d'une structure centrale, repositionner les acteurs à leurs niveaux de compétences et assurer leur coordination tout au long du cycle de la GIP.
- La rationalisation et le renforcement de la fonction de planification sont également un préalable à l'amélioration de la programmation budgétaire des projets et de leur exécution.
- L'enrichissement de la documentation budgétaire, notamment sur les risques liés aux PPP, doit permettre de mieux prévoir et contrôler la correcte allocation des moyens.
- Plusieurs autres actions contribuent à rendre la programmation budgétaire des investissements plus crédible et à éviter des dérapages en exécution.
- De manière générale, la transparence de la GIP doit être améliorée, tant pour les critères de sélection des projets que pour le choix des prestataires et investisseurs retenus pour exécuter les projets.
- La mobilisation effective des financements, en particulier grâce à une meilleure gestion de la trésorerie, est également un enjeu majeur pour éviter l'accumulation d'arriérés.
- Enfin, lorsque les infrastructures sont délivrées, il convient de garantir leur maintenance et leur renouvellement.

Dans ce dispositif, trois mesures apparaissent urgentes du fait de leur caractère structurant pour l'ensemble de la GIP :

- Adopter un décret pour encadrer l'ensemble du cycle de la GIP, précisant les responsabilités, donnant une force juridique contraignante à l'évaluation ex ante des grands projets d'investissement et systématisant l'évaluation ex post ;
- Eriger le Comité d'études sectorielles en structure technique centrale chargée de la sélection des projets et de la préparation du projet de PIP, en révisant le texte sur sa composition et sur ses missions ;
- Elaborer et consolider un Programme d'investissement public (PIP).

Tableau 1. Proposition de plan d'action

Recommandation	Action	Echéance			Acteurs	Institt. PIMA	Priorité
		2019	2020	2021			
1. Renforcer le cadre juridique de la GIP	Adopter un décret pour encadrer l'ensemble du cycle de la GIP, précisant les responsabilités, donnant une force juridique contraignante à l'évaluation ex ante des grands projets d'investissement et systématisant l'évaluation ex post	x			SGG (BC-PSGE)	Toutes	Action urgente n°1
	Décliner le décret encadrant l'ensemble du cycle de la GIP dans des guides méthodologiques précisant les différentes phases	x	x		Tous sous le pilotage DGBFIP	Toutes	Elevée
2. Rationaliser l'organisation de la GIP et renforcer les capacités des acteurs	Eriger le Comité d'études sectoriel en structure technique centrale chargée de la sélection des projets et de la préparation du projet de PIP, en révisant le texte sur sa composition (actualisation et élargissement aux ministères sectoriels) et sur ses missions (gestion du FES et appui à la conduite des évaluations ex ante)	x			SGG, MEF	2, 4	Action urgente n°2
	Opérationnaliser la fonction de suivi des établissements et entreprises publics	x	x	x	DGBFIP	3, 5, 7	Elevée
	Adopter et mettre en œuvre un plan de formation continue sur la gestion des projets	x	x	x	SGG, MEF	Toutes	Elevée
	Mettre en œuvre la déconcentration de l'ordonnancement dans les ministères sectoriels, y compris la passation et l'exécution des marches publics	x	x	x	DGBFIP, Ministères sectoriels	8, 12, 13	Elevée
	Recentrer l'ANGTI sur son rôle de maîtrise d'ouvrage déléguée et le BC-PSGE sur son rôle stratégique		x		ANGTI, BC-PSGE	2, 4	Moyenne
	Poursuivre les interfaçages entre les systèmes d'information et habiliter les acteurs de la GIP à l'accès aux SI (ex. Profils consultation)		x		DSI DGBFIP, DGCP, DGD	Toutes	Moyenne
	Renforcer la fonction de programmation, pilotage et suivi des investissements au sein de la DGBFIP et de la DG Prospective	x	x		DGBFIP, DGP	2, 3, 5, 6, 8, 10, 13, 15	Moyenne
	Créer des Directions ou des unités en charge des études, de la planification et des statistiques		x	x	Ministères sectoriels	2	Moyen-terme
	Créer une banque de projets unique recensant l'ensemble des projets, dont les projets issus des plans de développement locaux, et quel que soit leur mode de financement	x	x		Secrétariat technique du Comité d'études sectoriel	2, 8, 10	Elevée
3. Rationaliser et renforcer la fonction de planification	Fiabiliser et centraliser l'information sur l'exécution physique et financière des projets		x	x	Ministères sectoriels, ANGTI, DGBFIP, DGTC	13	Moyenne
	Généraliser les stratégies sectorielles à tous les ministères et homogénéiser la présentation et le contenu de ces stratégies (coûts, objectifs, indicateurs, risques)			x	DGP et Ministères sectoriels	2, 4	Moyen-terme

Recommandation	Action	Echéance			Acteurs	Inst. PIMA	Priorité
		2019	2020	2021			
4. Enrichir la documentation budgétaire	Préciser, compléter la partie investissement du DOCAMAB et le publier systématiquement		x	x	DGBFIP, Comité de cadrage	1, 6	Moyenne
	Produire l'annexe relative aux risques (article 11 LOLFEB), compléter l'annexe relative aux collectivités locales sur la partie investissements, retracer les projets PPP dans une annexe spécifique et le PIP, produire une annexe sur les établissements et entreprises publics		x	x	DGBFIP, Direction de la décentralisation, unité PPP	3, 5, 7	Moyenne
5. Crédibiliser la programmation budgétaire des investissements	Elaborer et consolider un Programme d'investissement public (PIP)	x	x	x	DGBFIP	2, 6, 8, 10	Action urgente n°3
	Intégrer l'élaboration et la validation du PIP dans le calendrier budgétaire		x		DGBFIP, SGG	6, 8	Moyenne
	Mettre en œuvre la budgétisation et l'exécution en AE-CP		x	x	DGBFIP, Ministères sectoriels	6, 8, 12	Moyenne
	Instruire les phases de budgétisation à travers une « circulaire de programmation budgétaire », et sur la base de « fiche projets à remplir par les ministères sectoriels.		x	x	DGBFIP	8	Moyenne
	Définir la nomenclature des projets d'investissement et l'intégrer dans le SI		x		DGBFIP	8, 13	Moyenne
6. Améliorer la transparence de la GIP	Systématiser le recours aux appels d'offre ouverts pour la sélection de fournisseurs d'équipements dans le cadre des dispositions du CMP	x	x	x	DGBFIP, ARMP, ANGTI, régulateurs, ANPI	5, 11	Elevée
	Compléter le cadre de gestion des PPP pour encadrer les offres spontanées et compléter le cadre de la commande publique pour y intégrer les aspects PPP		x		ANPI, ARMP, FGIS	5	Elevée
	Définir les procédures et les critères de sélection des projets inscrits au PIP et les publier	x			Secrétariat du Comité d'études sectorielles	10	Elevée
	Conférer, de par la loi, la qualité d'autorité administrative indépendante à l'ARMP et mettre en place le comité de règlement des différends	x			SGG, ARMP	11	Elevée
	Systématiser l'audit externe des grands projets		x	x	Cour des comptes, Parlement	14	Moyenne
	Renforcer l'indépendance des régulateurs en les dotant de moyens financiers propres retracés dans le budget			x	SGG, MEF	5	Moyen-terme
	Poursuivre la rédaction et la promulgation des textes et manuels d'application du code des marchés publics		x	x	DGBFIP, ARMP	11	Moyen-terme
	Créer un portail internet des marchés publics sur lequel sont publiées des informations complètes et fiables sur les marchés publics			x	ARMP, DGBFIP	11	Moyen-terme
	Déployer un système d'information propre au suivi et à la gestion de la commande publique			x	DGBFIP, ARMP	11	Moyen-terme
	Développer un dispositif de communication à destination du public sur la GIP et ses livrables (PIP, dotations budgétaires, exécution physique et financière)			x	MEF, ministères sectoriels	Toutes	Moyen-terme

Recommandation	Action	Echéance			Acteurs	Instit. PIMA	Priorité
		2019	2020	2021			
7. Prévoir et rendre disponible le financement de l'investissement	Définir les modes de financement (ressources domestiques, FINEX ou PPP) dans le cadre de la préparation annuelle de la loi de finances	x	x	x	DGBFIP, DGCPT, DGD, ANPI, FGIS, Ministères sectoriels	3, 5	Elevée
	Opérationnaliser les réunions régulières du comité de trésorerie	x			DGCPT, DGBFIP, DGD	12	Elevée
	Rédiger les guides de procédure des plans de passation des marches, plans d'engagement et plans de trésorerie		x		DGBFIP, ARMP, DGCPT	11, 12	Moyenne
	Actualiser la note de 2012 sur les délais de paiement et activer le suivi des délais dans VECTIS	x			DGCPT, DGBFIP,	12	Moyenne
	Définir un plan d'apurement des arriérés accumulés sur les projets à l'arrêt		x		DGCPT, DGBFIP, DGD	12	Moyenne
	Opérationnaliser le FID et introduire un mécanisme objectif pour l'attribution des financements sur la base de l'expression des besoins locaux		x	x	DGBFIP, DG Décentralisation, Collectivités	3	Moyen-terme
	Loger les FINEX à venir dans des comptes séquestres à la BEAC			x	DGCPT, DGD, PTF, BEAC	12	Moyen-terme
8. Garantir la maintenance et le renouvellement des infrastructures	Développer la comptabilité des matières, et recenser les actifs existants	x	x	x	DGBFIP, Ministères sectoriels, DGCPT	15	Moyenne
	Fiabiliser la valorisation des actifs non financiers et des amortissements à travers le rapprochement avec les fiches d'immobilisations et d'inventaire et en réévaluant régulièrement les valeurs	x	x	x	DGCPT, DGBFIP, Ministères sectoriels	15	Moyen-terme
	Mettre en place une méthodologie et des procédures d'évaluation des coûts d'entretien et de maintenance			x	MEF, Ministères sectoriels	9	Moyen-terme

	Action urgente
	Priorité élevée
	Priorité moyenne
	Priorité de moyen-terme

Tableau 2. Carte synthétique des résultats de l'évaluation PIMA au Gabon

Piliers / Institutions		Force institutionnelle	Effectivité	Priorité des réformes
1	Objectifs et règles budgétaires	Elevée : Des règles permanentes issues de la CEMAC et du programme avec le FMI encadrent la politique budgétaire et la viabilité de la dette. Un cadrage budgétaire est élaboré au moment de la préparation de la loi de finances annuelle.	Moyenne : Les règles budgétaires sont diversement mises en œuvre et respectées. L'effectivité du cadrage macro-budgétaire apparaît faible: des écarts importants apparaissent avec le PLF.	**
2	Planifications nationale et sectorielle	Faible : La stratégie nationale ne détaille pas les projets ni les coûts afférents. Les documents sectoriels contiennent des informations hétérogènes sans logique d'ensemble. Aucun de ces documents ne dispose de cadres de performance.	Faible : Les coûts des projets ne sont pas évalués dans le PSGE. Ils sont estimés par les ministères et fiabilisés postérieurement à leur inscription au budget. Des cadres de performance sont détaillés au sein des projet annuel de performance (PAP) joints au	***
3	Coordination entre entités	Faible : Les collectivités locales disposent de documents stratégiques qui incluent des listes de projets mais non publiés. Il n'y a pas de système clairement établi pour l'attribution des financements. Les passifs conditionnels ne sont pas identifiés,	Faible : La participation des collectivités locales à la réalisation des investissements publics est très limitée et les transferts à leur profit sont faiblement exécutés.	**
4	Évaluation des projets	Faible : Des règles existent pour la conduite d'évaluation de projets mais sans être contraignantes. Elles ne prévoient pas une analyse des risques ni l'identification de mesure d'atténuation	Faible : L'évaluation préalable des projets n'est pas mise en œuvre : elle intervient généralement postérieurement à l'inscription au budget. Les évaluations des risques ne sont pas	***
5	Autre financement de l'infrastructure	Moyenne : Plusieurs régulateurs économiques indépendants sont établis depuis plusieurs années. Les grands marchés d'infrastructures sont diversement ouverts à la concurrence. Il n'existe pas de stratégie nationale relative aux PPP.	Faible : La concurrence apparaît limitée ainsi que le rôle effectif des régulateurs. Le cadre juridique des marchés publics est incomplet. L'unité PPP est en place mais n'est pas encore pleinement opérationnelle.	**
6	Budgétisation pluriannuelle	Moyenne : La LOLFEB a introduit une budgétisation à 3 ans qui couvre les dépenses d'investissement. Les plafonds pluriannuels indicatifs sont prévus, ventilés par programme. La répartition annuelle des coûts sur un horizon de 3 à 5 ans n'est pas précisée.	Faible : Le DOCAMAB présente les prévisions pluriannuelles agrégées de dépenses en capital et n'est pas publié. La documentation budgétaire n'intègre pas le coût total des projets.	***
7	Exhaustivité et unité du budget	Elevée : L'exhaustivité et l'unité budgétaires sont instituées par la LOLFEB, avec une publication complète des dépenses d'investissement. Le Ministère de l'économie et du budget est réglementairement chargé de préparer le budget, selon des règles de présentation des dépenses de fonctionnement et	Moyenne : La documentation budgétaire présente la plupart des dépenses d'investissement sur financement interne et externe. Les investissements réalisés au niveau des entités publiques autonomes et ceux financés en mode PPP ne sont pas inclus.	**
8	Budgétisation des investissements	Moyenne : Les dispositions de la LOLFEB protègent les dépenses d'investissement. Les procédures en vigueur priorisent les projets en cours, mais ne sont pas formalisées dans un document officiel.	Faible : La budgétisation en AE CP n'est pas effective et les dépenses d'investissement font office de variable d'ajustement en cas de difficulté budgétaire.	**
9	Financement des activités d'entretien	Faible : Il n'existe pas de méthodologie standard pour estimer et programmer les dépenses d'entretien courant et celles consacrées aux améliorations majeures.	Faible : Le budget n'intègre pas les dépenses d'entretien de routine. Seules les dépenses d'entretiens des routes sont identifiées, mais dont l'estimation ne repose sur aucune	***
10	Sélection des projets	Faible : Le cadre institutionnel de sélection et de priorisation des projets présente des lacunes. Le gouvernement ne dispose pas de liste centralisée de projets déjà évalués.	Faible : Les critères et procédures pour sélectionner et prioriser efficacement les projets sont insuffisants et ne sont pas publiés.	***
11	Marchés publics	Faible : Le cadre juridique prescrit l'ouverture et la transparence des marchés et un processus équitable et efficace d'examen des plaintes, mais il est insuffisamment documenté pour le suivi des marchés. L'indépendance de l'ARMP n'est pas garantie par la loi.	Faible : Les ententes directes sont majoritaires, la transparence et le suivi des marchés sont insuffisants et l'examen des plaintes des marchés ne s'applique pas de manière équitable.	***
12	Disponibilité du financement	Moyenne : Le cadre normatif est insuffisant pour corréler les outils de programmation et de gestion et suivre les délais de paiement mais il impose de loger les fonds des bailleurs dans le CUT.	Faible : Les plafonds d'engagement ne sont pas communiqués à temps, les dépenses sont soumises à de fortes restrictions de trésorerie et les comptes des bailleurs sont logés hors de la BEAC.	***
13	Gestion et suivi du portefeuille	Faible : Le cadre prévoit un suivi physico-financier mais est insuffisant sur la centralisation, les transferts de crédits sont rendus inopérants et l'examen ex post n'est pas opérationnalisé.	Faible : Les grands projets sont suivis, mais l'information n'est pas mutualisée et centralisée, il n'y a ni transferts de crédits ni examen ex post des projets sur financements propres.	***
14	Gestion de l'exécution des projets	Moyenne : Les procédures des bailleurs et le cadre national prescrivent des règles de gestion, mais le cadre institutionnel est insuffisant pour l'ajustement et l'audit externe ex post des projets.	Faible : La gestion de l'exécution des projets est effective, les ajustements réalisés ne sont pas standardisés et l'audit externe a posteriori des grands projets n'est pas généralisé.	**
15	Suivi des actifs publics	Moyenne : Le cadre institutionnel de la comptabilité des matières n'est pas opérationnel, alors que celui de la comptabilité générale est aligné sur les meilleures pratiques internationales.	Faible : Les registres d'actifs ne sont ni exhaustifs ni actualisés, les états financiers faisant apparaître la valeur des actifs non financiers ainsi que l'amortissement ne sont pas fiabilisés.	**

*** priorité haute, ** priorité moyenne, * priorité basse

I. LE CONTEXTE DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC AU GABON

Encadré 1. Lexique des termes de la gestion des investissements publics (GIP)

L'investissement public est constitué de la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques (établissements et sociétés publiques, collectivités territoriales). Il consiste en l'achat ou la production d'actifs fixes (biens d'équipement, logements, bâtiments...) acquis pour être utilisés dans le processus de production de biens et services incorporés au capital acquis, aux terrains, et aux actifs incorporels.

Le stock de capital fixe est l'ensemble des actifs corporels ou incorporels destinés à être utilisés dans le processus de production pendant au moins un an (ce sont des biens durables). Le stock de capital fixe résulte des FBCF cumulées, affectées, dans le temps, d'un coefficient d'attrition.

La qualité des infrastructures est mesurée par des données compilées par le *World Economic Forum* à partir de sondages d'opinion réalisés par secteur d'infrastructure dans chacun des pays concernés. La méthodologie et la taille des panels varient selon les secteurs.

La performance de l'investissement public dépend à la fois de sa productivité et de son efficience :

- Efficience des intrants : relation entre la valeur du capital public (intrant) et la couverture et la qualité mesurées des actifs d'infrastructure
- Efficience des résultats : rapport du taux de croissance moyen du stock de capital (en termes réels) au taux moyen de croissance de l'économie

L'efficience de l'investissement public est mesurée au travers d'un indicateur (*Public Investment Efficiency Index-PIE-X*), qui se fonde sur une mesure agrégée de la couverture des infrastructures et sur la perception de leur qualité pour évaluer l'efficience de l'investissement public.

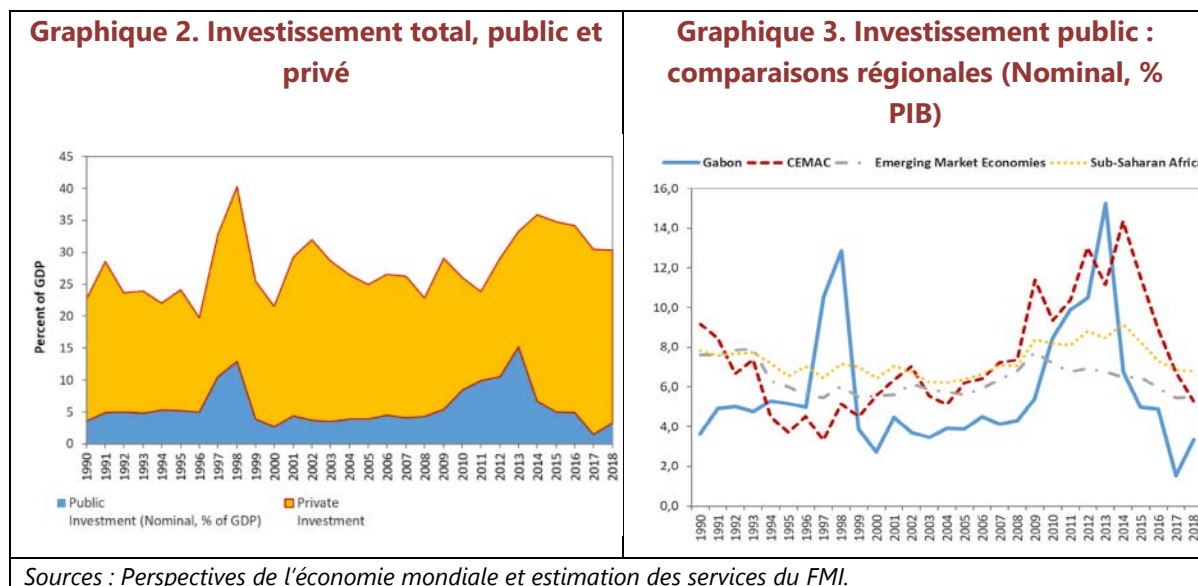
D'après une étude du FMI couvrant plus de 180 pays, le déficit moyen d'efficience de l'investissement public (ou gap d'efficience) s'élève à 27 % pour l'ensemble de pays couverts.

Sources : FMI / méthodologie PIMA / interprétations de la mission.

A. Investissement public total et stock de capital

1. L'évolution globalement positive de l'investissement au Gabon depuis les années 90 est portée par l'investissement privé, sans relation avec l'investissement public. La tendance de long terme de l'investissement est positive : +33 % pour le montant cumulé de l'investissement public et privé entre 1990 et 2018 (Graphique 2). Cette évolution est principalement due à l'investissement privé dont la forte évolution (+41 %) compense et masque la baisse de l'investissement public sur cette même période (-8 %). Le poids de l'investissement privé représente en effet plus de 10 fois le montant de l'investissement public. Sur l'ensemble de la période, la corrélation entre investissement public et privé est négative (coefficient de -0,23), traduisant l'absence d'effet de levier de l'investissement public sur l'investissement privé. Depuis 2010, les phases d'augmentation de l'investissement public se sont systématiquement accompagnées d'une baisse de l'investissement privé. A l'inverse, pendant que l'investissement

public baissait fortement en 2014 passant de 15,2 à 6,7 % du PIB, l'investissement privé a augmenté de 18 à 29,1 % du PIB. Au total entre 2010 et 2018, le coefficient de corrélation est de -0,77.



2. Le niveau d'investissement public au Gabon est globalement peu élevé et se réduit lorsque la croissance ralentit. L'investissement public représente en moyenne 5,8 % du PIB sur la période 1990-2018 (Graphique 3), en-dessous des tendances observées pour les comparateurs régionaux (CEMAC : 7,5 % ; Afrique subsaharienne : 8,2 %). En 2015, le montant d'investissement public au Gabon en dollars se situait au même niveau que celui de la République démocratique du Congo ou du Guatemala (1,8 Mds USD), au 114^{ème} rang sur 168 pays. Par ailleurs, l'investissement public fluctue plus fortement que le reste de la CEMAC (1,50 %) ou de l'Afrique Sub-Saharienne (1,76 %) d'une année sur l'autre avec un écart moyen d'environ 1,83 % de PIB. Le Gabon présente une corrélation entre son niveau d'investissement public avec la situation économique qui s'est fortement accentué depuis 2010 : en cas de choc l'investissement sert de variable d'ajustement.

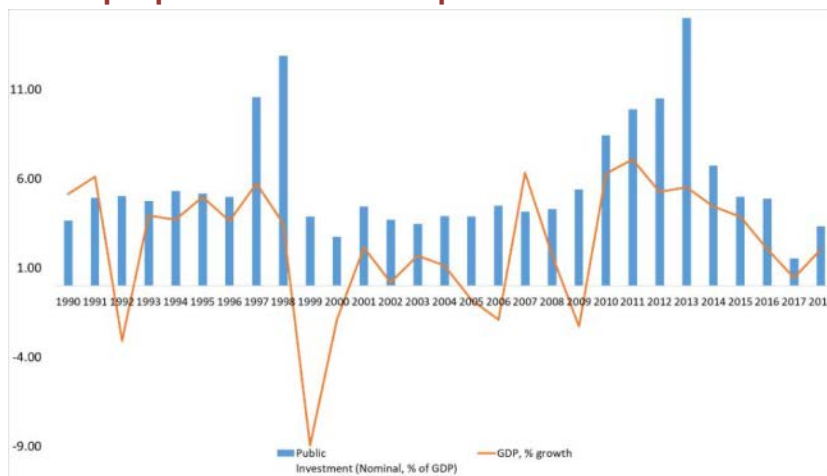
3. En revanche, l'augmentation de l'investissement public n'a pas d'effet d'entraînement sur celle de la croissance. Plusieurs études empiriques documentent une corrélation positive entre investissement public et croissance économique¹. L'étude du FMI de 2015 portant sur l'investissement public met en évidence ce rôle de catalyseur de l'investissement public pour la croissance². Celui-ci permet une accumulation du stock de capital

¹ Voir entre autres, Romp et de Han (2007) « Public Capital and Economic Growth : A Critical Survey », *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* et Gupta et al. (2014), « Efficiency-Adjusted Public Capital and Growth », *World Economic Development*, Vol. 57, Issue C : pp. 164–78.

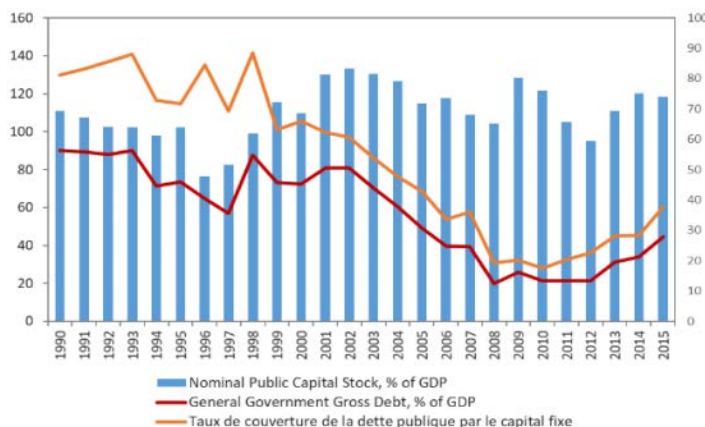
² IMF, "Making Public Investment More Efficient", Avril 2015 <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Making-Public-Investment-More-Efficient-PP4959>

public qui à son tour améliore la productivité du capital total. Cette dynamique n'est pas vérifiée au Gabon où une forte dépense d'investissement ne se traduit pas systématiquement par une croissance robuste, un taux de croissance similaire pouvant être atteint avec un niveau d'investissement pouvant varier du simple au triple (Graphique 4). Le taux de croissance du PIB suit même une tendance contraire à celle du niveau d'investissement à certaines périodes : de 2011 à 2013, on observe une diminution du taux de croissance (passant de 7 % à 5,5 %) alors que le niveau d'investissement a augmenté significativement (+50 % sur la même période).

Graphique 4. Investissement public et croissance du PIB



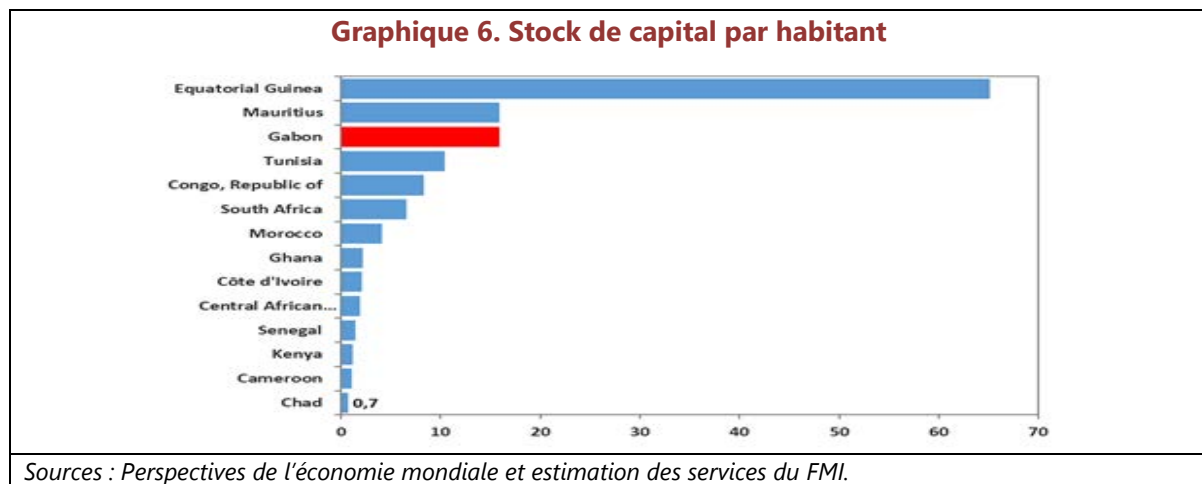
Graphique 5. Stock de capital public et dette publique



Sources : Perspectives de l'économie mondiale et estimation des services du FMI.

4. Le stock de capital public est resté stable, tandis que le taux de couverture de la dette publique se dégrade de façon continue ces dernières années. La valeur du stock de capital (valeur amortie des actifs immobilisés) a peu évolué du fait de la faiblesse des investissements et de la maintenance limitée des équipements existants. Le stock de capital public s'est ainsi maintenu à un niveau relativement similaire sur la période 1990-2015 (1990 : 110,9 % du PIB ; 2015 : 118 % du PIB). L'augmentation continue de l'investissement public de

2007 à 2013 ne s'est pas traduite par une évolution significative du stock de capital public qui atteint en moyenne sur cette période 111,8 % du PIB. Le stock de capital public par tête est cependant plus élevé que celui de nombreux pays d'Afrique Subsaharienne, notamment de la CEMAC (Graphique 6), sous l'effet relatif d'un nombre d'habitants au Gabon moins élevé que dans la zone. Parallèlement, la dette publique a connu une augmentation significative de 190 % entre 2008 et 2018, liée à la situation macroéconomique dégradée. Le taux de couverture de la dette publique par le capital fixe s'est ainsi détérioré ces dernières années : en 2015, le taux de couverture est de 37 % contre 19 % en 2008 (Graphique 5).



B. Composition de l'investissement public

5. Le Gouvernement du Gabon affiche des ambitions élevées pour la transformation de l'économie du pays et la réduction de la pauvreté. Le Gabon possède d'importantes ressources naturelles, notamment pétrolières, qui ont été le moteur de l'économie pendant de nombreuses années. Si le PIB par habitant est élevé (7,728 US\$ par habitant³), les indicateurs sociaux restent faibles : en 2017, le Gabon occupe le 110^{ème} rang en termes d'Indice de Développement Humain (IDH) sur 188 pays avec un IDH de 0,702 en 2017 en baisse d'une place par rapport au classement 2016⁴. Le taux de pauvreté estimé à 33,5 % en 2005, a peu évolué et se situe à 34 % en 2015 (source PNUD et FMI). Une enquête est en cours sur la consommation des ménages, mais les résultats ne sont pas encore disponibles pour affiner ces données. Avec la baisse observée ces dernières années de la production pétrolière, le pays cherche à diversifier son économie et ses relais de croissance afin d'assurer son développement économique et social. Dans ce but, le pays s'est doté depuis 2012 d'un plan stratégique de développement, le Plan Stratégique Gabon Emergent (PSGE) qui vise à faire du pays une économie émergente à l'horizon 2025 (Encadré 2).

³ Données pour 2015. Article IV, FMI, Mars 2016.

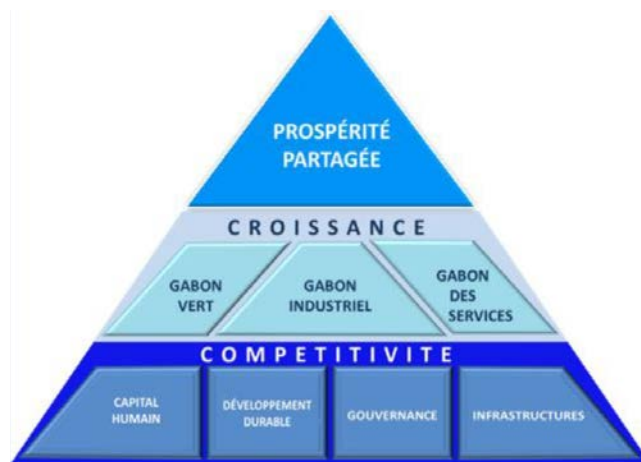
⁴ Source : UNDP, Human Development Data (1990-2017), <http://hdr.undp.org/en/data>

Encadré 2. Le Plan Stratégique Gabon Emergent (PSGE)

Le Gabon met en œuvre depuis 2012 le Plan Stratégique Gabon Emergent (PSGE) qui vise à en faire un pays émergent à l'horizon 2025. Le PSGE s'articule autour de cinq objectifs principaux : « une nation unie, une économie compétitive marquée par un développement durable, une prospérité partagée et une voix respectée sur la scène internationale et mondiale ».

- Une nation unie : renforcement de la bonne gouvernance et des principes de l'état de droit ;
- Une économie compétitive : une croissance dynamique et des moteurs de croissance diversifiés et durables ;
- Un développement durable : une gestion optimale des ressources naturelles prenant en compte le bien des générations futures et la lutte contre le changement climatique, conformément à la convention climat des Nations Unies ;
- Une prospérité partagée : les effets de la croissance se traduisent par une amélioration des indicateurs sociaux ;
- Une voix respectée sur la scène internationale : le Gabon devient un acteur clef au niveau sous-régional (CEMAC) et régional (Union Africaine).

Pour concrétiser la Vision du Gabon Emergent, trois axes stratégiques sont retenus : i) le renforcement des fondations de l'émergence ; (ii) le développement des piliers de l'émergence ; (iii) la prospérité partagée, illustrés par la pyramide du Gabon émergent.

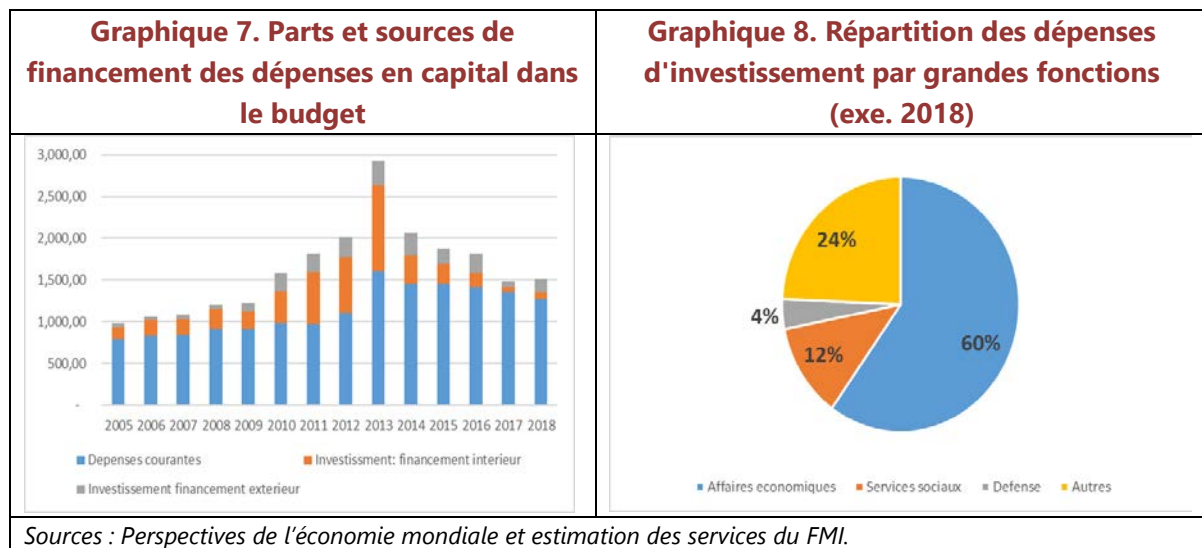


- 1) Des fondations solides : ces fondations prennent en compte les facteurs de compétitivité globale (capital humain, développement durable, gouvernance et infrastructures) ;
- 2) Eriger les piliers de l'émergence : concentration sur les secteurs susceptibles d'accélérer la croissance et d'assurer le développement durable du pays (3 composantes : Gabon vert, Gabon industriel et Gabon des services) ;
- 3) Dernière étape, mise en place d'une prospérité partagée : bien-être des populations gabonaises et partage équitable des fruits de la croissance.

Source : Autorités gabonaise, PSGE.

6. Néanmoins, le volume et la composition de l'investissement public ne permettent pas de soutenir cette ambition. Depuis la mise en œuvre du PSGE en 2012, les dépenses en

capital ont représenté en moyenne 28 % du total des dépenses du budget de l'Etat, mais cette part a connu une réduction constante sur la période 2012-2017, passant de 46 % à seulement 13 %. En effet, le financement des investissements par ressources domestiques a régulièrement diminué, et n'a été que partiellement compensé par une augmentation de l'investissement sur ressources externes (fonds des bailleurs), comme le montre le graphique 7. Par ailleurs, les dépenses d'investissement se sont concentrées sur les secteurs économiques (équipements collectifs, commerce, finances publiques), représentant 60 % des dépenses d'investissement en 2018, contre 12 % pour les services du domaine de l'éducation et de la santé (Graphique 8).



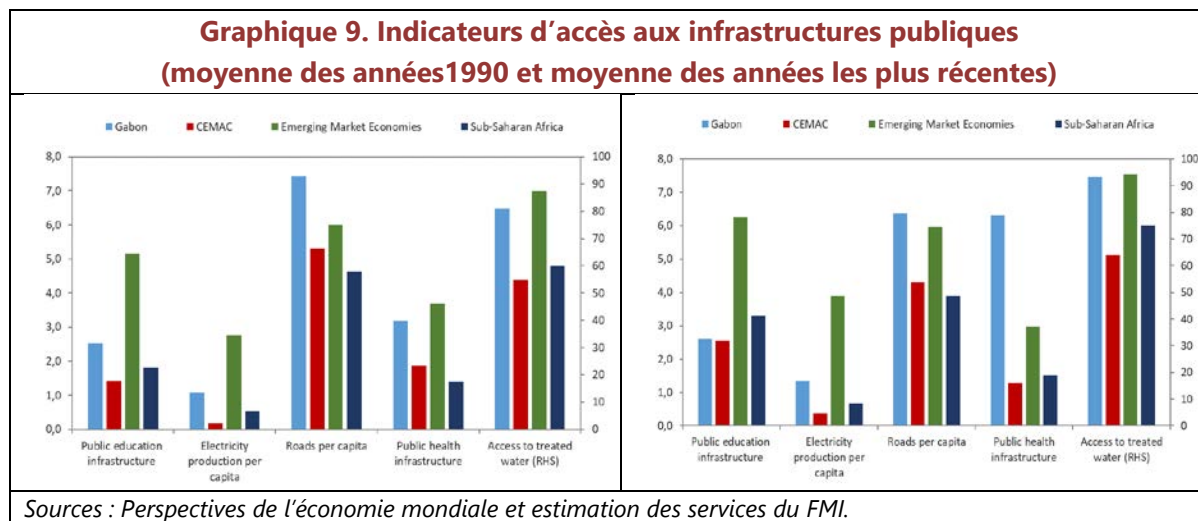
C. Impact et efficacité de l'investissement public

7. La relation entre le stock de capital public par habitant avec le volume d'infrastructures physiques et leur qualité reflète l'efficacité de l'investissement public. Le FMI a élaboré une méthodologie afin de mesurer la performance de l'investissement public en mettant en relation le stock de capital public par habitant, dont l'évolution a été analysée plus haut, avec son impact en termes de volume des infrastructures physiques, et de leur qualité. Les pays ayant le plus fort impact comparativement à leurs niveaux de stock de capital public par habitant représentent la frontière d'efficacité⁵. Les scores sont compris entre zéro et un. L'écart à la frontière représente les marges d'amélioration potentielle pour la performance de l'investissement public. Les données relatives au volume d'infrastructures physiques au Gabon ne sont pas complètes pour la période récente, ne permettant pas une estimation globale de l'efficacité. En revanche, une analyse de l'efficacité peut être conduite sur la base des données relatives à la perception de leur qualité.

8. L'accès aux infrastructures de base a peu évolué à l'exception notable de l'accès à l'eau potable et aux infrastructures de santé (Graphique 9). L'accès aux infrastructures se

⁵ Pour plus de détails, voir www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/061115.pdf

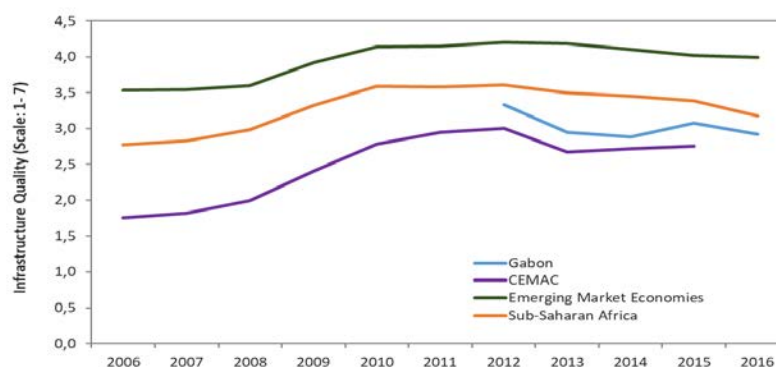
mesure par rapport à divers indicateurs rapportés à la population : le nombre d'enseignants pour 1000 habitants ; la capacité électrique en kWh pour 1000 habitants, les kilomètres de route pour 1000 habitants, le nombre de lits d'hôpitaux pour 1000 habitants et le pourcentage de la population ayant accès à de l'eau potable. Ces indicateurs, montrent une stagnation pour les différentes périodes considérées en ce qui concerne l'éducation et la production d'électricité. Le nombre de kilomètres de routes pour 1000 habitants a diminué. Seuls l'accès aux infrastructures de santé et à l'eau potable ont connu une nette amélioration avec respectivement +100 % (entre 1990 et 2010) et +14 % (entre 1990 et 2015).



9. La perception de la qualité des infrastructures par les usagers est meilleure que dans les pays de la CEMAC mais tend à se dégrader au cours de la période récente. La perception de la qualité par les usagers est mesurée par un indice développé par le *Forum économique mondial*. Il est compris entre 1 et 7, le score de 7 indiquant des infrastructures de très bonne qualité. La qualité perçue des infrastructures est meilleure que dans les autres pays de la CEMAC mais en deçà de l'Afrique subsaharienne. Par ailleurs, contrairement à la CEMAC, cette perception se dégrade depuis 2013 (Graphique 10).

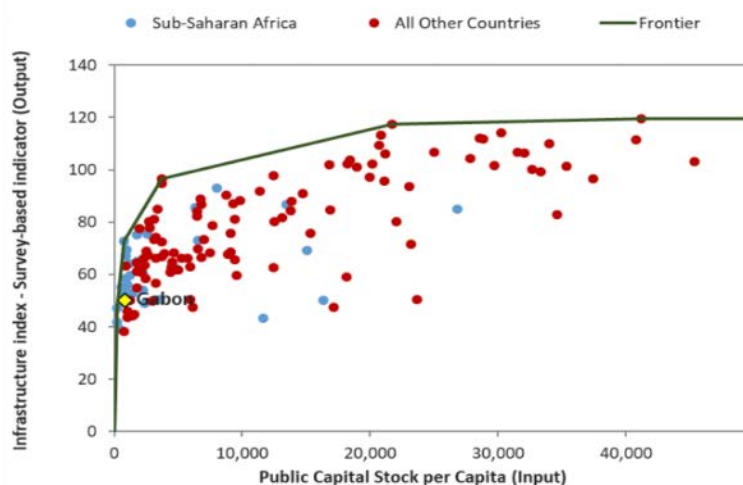
10. L'efficacité de l'investissement public mesurée au regard de la qualité des infrastructures est relativement faible au Gabon. La mise en relation du stock de capital public par habitant avec la qualité des infrastructures au Gabon permet d'établir un score d'efficacité de 0,5 (Graphique 11), qui se situe en-dessous des scores moyens de la CEMAC (0,69), de l'Afrique subsaharienne (0,80) et des pays émergents (0,78). La perte d'efficacité de l'investissement public, au regard de la qualité des infrastructures, est de 50 % par rapport au niveau potentiel attendu pour ce stock de capital public (Graphique 12). L'étude du FMI précitée montre qu'en moyenne cette perte peut être réduite jusqu'à deux-tiers grâce à des améliorations de la GIP.

Graphique 10. Perception de la qualité des infrastructures



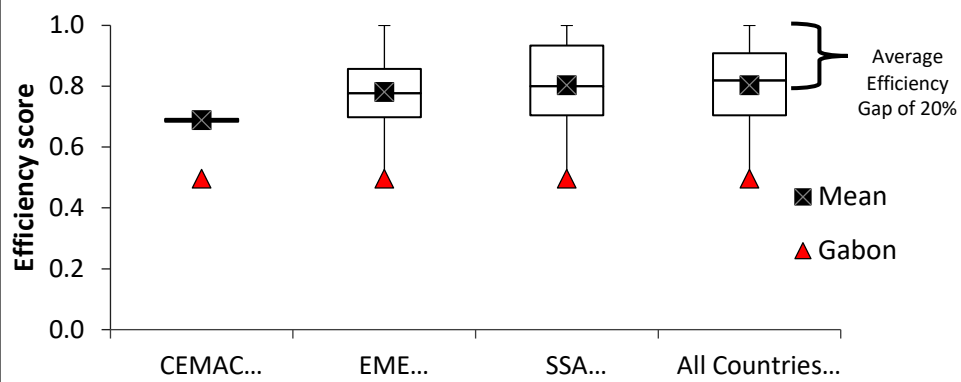
Sources : Perspectives de l'économie mondiale, autorités Gabonaises et estimation des services du FMI.

Graphique 11. Frontière d'efficacité – composante qualité des infrastructures



Source : Estimation des services du FMI.

Graphique 12. Indicateur d'efficacité (PIE-X) – composante qualité des infrastructures



Source : Estimation des services du FMI.

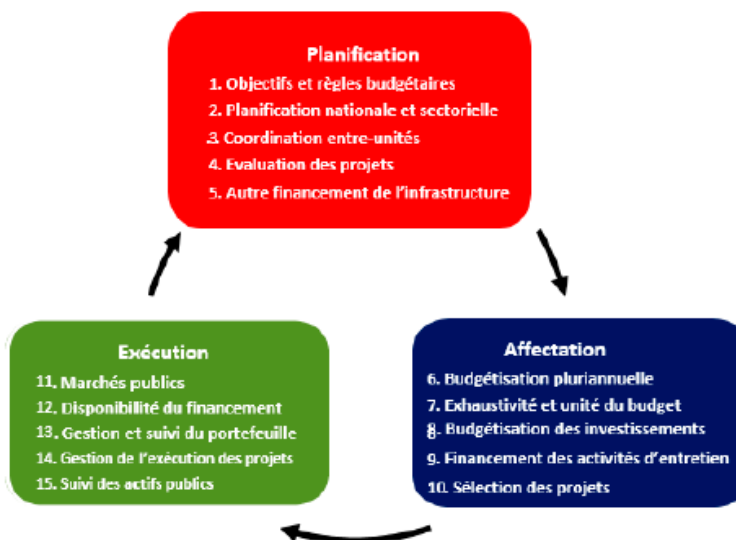
II. EVALUATION DE LA GESTION DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC

11. L'IP peut jouer un rôle important d'impulsion de la croissance économique, mais son effet dépend de manière cruciale de son efficacité. En moyenne, un pays perd environ 30 % de la valeur de ses investissements en raison des inefficiences de son processus de gestion des IP. En améliorant ce processus, un pays peut combler jusqu'à deux tiers de ce « déficit d'efficacité ». Le dividende de croissance est considérable, les investisseurs les plus efficaces tirant en effet deux fois plus parti de leur investissement que leurs homologues les moins efficaces.

12. Le nouvel outil révisé d'évaluation de la GIP (PIMA) mis au point par le FMI a pour vocation d'aider les pays à consolider leurs pratiques en la matière.⁶ Le PIMA permet d'évaluer 15 institutions qui interviennent dans les trois phases du cycle d'IP, ainsi que 3 institutions transversales (soutien informatique, cadre juridique et capacités des effectifs) les affectant (Graphique 13). Une institution, au sens du PIMA, se définit comme un ensemble de règles, relations entre les acteurs et pratiques effectives dans un domaine déterminé de la GIP.

- **Planification** d'un investissement durable dans l'ensemble du secteur public.
- **Affectation** des investissements aux secteurs et projets appropriés.
- **Exécution** des investissements dans les temps et crédits alloués.

Graphique 13. Cadre PIMA



⁶ Ce cadre méthodologique a été révisé en avril 2018 par le FMI.

A. Planification de niveaux d'investissement public soutenables

13. Une bonne planification permet d'assurer la soutenabilité des IP ainsi que leur articulation avec les stratégies de développement. Ce pilier est évalué à travers l'existence d'un cadre institutionnel et l'effectivité des institutions suivantes : (i) des principes ou règles budgétaires qui favorisent la viabilité budgétaire et facilitent la planification à moyen terme des investissements publics ; (ii) des plans nationaux et sectoriels définissant des stratégies d'investissement ; (iii) une coordination efficace entre l'administration centrale et les autres entités telles que les administrations infranationales et les sociétés publiques (SP) en matière d'investissement et la communication des passifs conditionnels résultants des projets d'investissement ; (iv) une évaluation préalable systématique et standardisée des projets proposés, prenant en compte les risques ; et (v) un climat propice au financement de l'infrastructure par le secteur privé, les PPP et les SP.

14. En dépit d'efforts récent, la planification souffre de faiblesses majeures qui ont des conséquences sur les autres étapes de la GIP. Tout d'abord, la phase de planification des investissements est éclatée : aucun acteur ne dispose d'une vision consolidée, précise et chiffrée des investissements et activités qui participent à l'atteinte des objectifs stratégiques. De ce fait l'articulation entre la planification nationale et sectorielle, de même qu'entre les différentes entités publiques, n'est pas assurée et l'information relative à l'investissement n'est pas consolidée. Les études de faisabilité ne sont pas systématiques et interviennent en général postérieurement à l'inscription des projets dans le budget. Enfin, la concurrence sur les marchés d'infrastructures n'est pas totale et le recours aux financements innovants de l'investissement (PPP) doit être davantage encadré et contrôlé.

1. Objectifs et règles budgétaires (force institutionnelle - élevée ; effectivité - moyenne ; priorité des réformes – moyenne)

15. Des limites sont fixées pour permettre d'assurer la viabilité de la dette publique. Les critères de convergence de la CEMAC ainsi que le programme économique du Gouvernement soutenu par le FMI dans le cadre du mécanisme élargi de crédit (MEDC) prévoient des limites permettant d'assurer la viabilité de la dette publique. Les critères de convergence de la CEMAC (Tableau 3) instaurent un plafond d'endettement des administrations publiques : le stock de la dette publique rapporté au PIB du pays doit être inférieur à 70 %. Ces critères incluent également une mesure de la non-accumulation d'arriérés intérieurs et extérieurs. Par ailleurs, dans le cadre du programme économique soutenu par le FMI, le Gouvernement s'est engagé à respecter un critère quantitatif de performance relatif à la dette extérieure du pays, de même que des critères relatifs aux financements bancaires et à la non accumulation d'arriérés intérieurs et extérieurs. En pratique, si les limites relatives aux plafonds de dette sont bien respectées, le Gabon accumule régulièrement des arriérés intérieurs et extérieurs.

Tableau 3. Taux de réalisation des critères de convergence 2018

CRITÈRES DE CONVERGENCE		RÉSULTATS PROVISOIRES DE LA SURVEILLANCE MULTILATÉRALE DANS LA CEMAC AU 31 DÉCEMBRE 2018							Nombre de pays respectant le critère
		Cameroun	Centrafrique	Congo	Gabon	Guinée Equatoriale	Tchad	CEMAC	2018
1	Solde Budgétaire de Référence en % du PIB (norme $\geq -1,5$)	-4,3	0,7	-5,6	-1,3	0,1	-0,8	-2,8	4
2	Taux d'inflation annuel moyen (Norme ≤ 3 %)	1,1	2,1	1,6	4,8	1,3	4,0	2,1	4
3	Stock de la dette publique totale rapporté au PIB nominal (norme ≤ 70 %)	36,0	43,0	93,5	64,3	36,2	40,4	48,5	5
4	Non accumulation d'arriérés de paiements intérieurs et extérieurs au cours de la gestion courante (en milliards de Francs CFA)								0
	Apurement du stock d'arriérés de paiement existant conformément au plan validé et publié (en milliards de Francs CFA)								
Nombre de critères respectés par pays	2018	2	3	1	2	3	2	2	

Source : Commission de la CEMAC (Les critères non respectés sont en grisés dans le tableau).

16. Plusieurs règles permanentes encadrent la politique budgétaire des administrations centrales et locales mais leur respect n'est pas complètement assuré en pratique. Les critères de convergence et les indicateurs de surveillance multilatérale de la CEMAC, ainsi que les repères quantitatifs du programme avec le FMI dans le cadre du MEDC ont instauré des règles permanentes encadrant la politique budgétaire : un objectif de déficit à travers des cibles pour le solde budgétaire, comme le solde budgétaire hors-pétrole dans le cadre du programme du MEDC ; le taux de pression fiscale (par exemple, un objectif de 17 % des recettes dans le cadre de la CEMAC) ; ou le poids des dépenses salariales par rapport aux recettes fiscales (plafond de 35 % dans le cadre de la CEMAC). L'article 4 de la LOLFEB précise que « le Gouvernement définit une politique budgétaire à moyen terme conforme aux critères fixés par les conventions régissant la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale ». Par ailleurs, la loi organique n°001/2014 du 15 juin 2015 relative à la décentralisation fixe des règles spécifiques pour le budget des collectivités locales. Ainsi, la loi dispose que les emprunts réalisés par les collectivités locales ne peuvent être consacrés qu'aux dépenses d'investissement⁷ ou encore, que les dépenses de fonctionnement ne peuvent excéder 60 % du budget de la collectivité locale⁸. Néanmoins en pratique, ces règles ne sont pas respectées à l'exception des objectifs relatifs au déficit budgétaire (Tableau 3). Concernant les collectivités locales, l'évaluation PEFA avait montré que la part des dépenses de fonctionnement dans leur budget excédait la part prévue par la loi (jusqu'à 76 % en prévision).

⁷ Article 254 de la loi organique n°001/2014 du 15 juin 2015 relative à la décentralisation.

⁸ Article 270 de la loi organique n°001/2014 du 15 juin 2015 relative à la décentralisation.

17. Un cadrage macro budgétaire à trois ans est établi avant la préparation du budget annuel, mais il n'est pas aligné avec la politique budgétaire. Le document de cadrage macroéconomique et budgétaire (DOCAMAB) est produit au mois de juin dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances (PLF) de l'année n+1. Support du débat d'orientation budgétaire (DOB), le DOCAMAB établit une projection des recettes et des dépenses budgétaires pour l'année du PLF (n+1) ainsi que les deux années suivantes. Ce document inclut des projections triennales des dépenses d'investissement et donne des informations synthétiques par secteur. Cependant, la présentation agrégée des informations relatives aux dépenses d'investissement ne permet pas de distinguer les projets d'investissement nouveaux de ceux qui sont en cours d'exécution. Cette distinction est seulement possible pour les projets sur financement extérieur (FINEX). Par ailleurs, la crédibilité du cadrage macro-budgétaire est limitée : les écarts entre les montants préalablement arrêtés pour la première année et les montants inscrits au PLF sont en moyenne supérieurs à 5 % (années 2017 et 2018) et s'élèvent même à 44 % en 2017 pour l'investissement sur ressources propres (Tableau 4).

Tableau 4. Ecart entre la première année du DOCAMAB et les montants du PLF correspondant

DOCAMAB	2016	2017	2018	2019	2020	PLF 2016	Ecart	PLF2017	Ecart	PLF 2018	Ecart
2016-2018											
Dépenses courantes	1391.3	1343.8	1359.5			1401.1	0.7%	-	-	-	-
Dépenses investissement	555	532.2	553.5			562.7	1.4%	-	-	-	-
<i>dont fin. intérieur</i>	333.7	355.3	235			180.6	-45.9%	-	-	-	-
<i>dont FINEX</i>	221.3	176.9	318.5			382.1	72.7%	-	-	-	-
Total	1946.3	1876	1913			1963.8	0.9%	-	-	-	-
2017-2019											
Dépenses courantes		1251.6	1267.9	1274		-	-	1199.2	-4.2%	-	-
Dépenses investissement		468.5	513.7	316.2		-	-	392.1	-16.3%	-	-
<i>dont fin. intérieur</i>		80.7	83	216.2		-	-	116.7	44.6%	-	-
<i>dont FINEX</i>		387.8	430.7	100		-	-	275.4	-29.0%	-	-
Total		1720.1	1781.6	1590.2		-	-	1591.3	-7.5%	-	-
2018-2020											
Dépenses courantes			1182.2	1184.9	1219.2	-	-	-	-	1237.9	4.7%
Dépenses investissement			415	375.7	407.2	-	-	-	-	417.4	0.6%
<i>dont fin. intérieur</i>			120.4	137.3	241	-	-	-	-	132.3	9.9%
<i>dont FINEX</i>			294.6	238.4	166.2	-	-	-	-	285.1	-3.2%
Total			1597.2	1560.6	1626.4	-	-	-	-	1655.3	3.6%
<i>Ecart total n+1&n+2 (2016-18/2017-19)</i>	-	-8.3%	-6.9%	-	-						
<i>dont investissements</i>	-	-12.0%	-7.2%	-	-						
<i>Ecart total n+1&n+2 (2017-19/2018-20)</i>	-	-	-10.4%	-1.9%	-						
<i>dont investissements</i>	-	-	-19.2%	18.8%	-						

Source : Autorités, DOCAMAB, PLF.

18. L'élaboration du cadrage budgétaire est un exercice relativement récent et doit être renforcée afin de mieux prendre en compte l'investissement. Le cadrage budgétaire est un document budgétaire obligatoire depuis l'adoption de la loi organique n°020/2014 du 21 mai 2015 relative aux lois de finances et à l'exécution du budget (LOLFEB) et la réforme de la budgétisation par objectifs de programme (BOP), issue de la transposition des directives de la CEMAC sur la gestion des finances publiques. L'article 5 de la loi prévoit que chaque année, un exercice de projection triennal des recettes et des dépenses est réalisé et sert de référence pour la préparation du budget de l'année n+1. Cet exercice de cadrage budgétaire doit être amélioré afin (i) de garantir le respect des différentes règles budgétaires et (ii) d'être un outil permettant

de mieux planifier et prévoir les dépenses d'investissement. La partie relative aux investissements du DOCAMAB doit notamment être complétée et le document systématiquement publié.

2. Planifications nationale et sectorielle (force institutionnelle - faible ; effectivité - faible ; priorité des réformes - élevée)

19. Les documents stratégiques nationaux et sectoriels existants n'incluent pas l'ensemble des projets d'investissement inscrits au budget. Au niveau national, le PSGE lancé en 2012 est le document stratégique de référence qui fixe les grands objectifs du Gouvernement. Ce document est décliné dans des stratégies sectorielles (plans opérationnels Gabon vert, Gabon industriel). D'autres documents stratégiques, élaborés postérieurement au PSGE, tel que le plan de relance de l'économie (PRE) en 2017, ont précisé certaines actions prévues dans le PSGE. L'ensemble de ces documents sont accessibles en ligne. Néanmoins aucun de ces documents n'est accompagné d'une liste détaillée d'activités ou de projets d'investissements concrétisant les orientations stratégiques et détaillant les coûts, les durées ou encore les modes de financement. Contrairement à d'autres pays, le Gabon ne dispose pas d'un système centralisé pour la planification des investissements depuis les niveaux stratégiques national et sectoriel jusqu'au niveau de l'opérationnalisation budgétaire. Les projets d'investissement des ministères sectoriels ne sont rattachés qu'a posteriori aux objectifs du PSGE, sous la surveillance du bureau de coordination du PSGE (BC-PSGE), auparavant placé auprès de la Présidence et rattaché depuis début 2019 au secrétariat général du Gouvernement (SGG). Au niveau sectoriel, certains ministères (eau et énergie ou éducation nationale) disposent d'un document de stratégie sectoriel⁹, et un schéma national directeur des infrastructures (SNDI) oriente l'exécution des travaux gérés par l'agence nationale des grands travaux d'infrastructures (ANGTI). Ces documents, qui ne sont pas publiés, ne permettent pas de faire le lien avec la stratégie nationale et de retracer les projets dans les documents budgétaires, en l'absence de nomenclature et de présentation standardisées. Au final, le manque de cohérence entre les multiples documents de stratégie nationale et sectorielles, la faiblesse ou l'absence des structures en charge de la planification et la fragmentation des responsabilités empêchent de disposer d'une vision unifiée et coordonnée des différents projets.

20. Les documents stratégiques nationaux et sectoriels n'incluent pas de chiffrage fiable des investissements prévus. Comme les documents stratégiques nationaux ne détaillent pas les différents projets d'investissement répondant aux objectifs stratégiques du PSGE, les coûts des projets sont déterminés ultérieurement, soit dans des documents sectoriels soit au moment de l'inscription du projet au budget. Au niveau sectoriel, l'évaluation des coûts des projets est très hétérogène d'un document à l'autre : le SNDI dispose d'une évaluation précise des différents projets ; le document du secteur éducation présente une estimation de coûts de projet difficilement retraçable dans le budget ; enfin le schéma directeur d'électrification ne

⁹ Par exemple : Schéma Directeur National d'Infrastructure (2012), Schéma directeur d'électrification du Gabon (2017), Task Force Education – Emploi – Formation (2018).

comporte pas de listes de projets chiffrée. Par ailleurs, l'absence d'études de faisabilité ex ante systématique ne permet pas d'évaluer de manière crédible le coût des projets.

21. Les projets annuels de performance (PAP) de chaque ministère incluent des cibles mesurables pour les investissements. Le PSGE n'est pas accompagné d'un cadre de performance fixant des objectifs suivis à travers des cibles et des indicateurs. Les plans thématiques associés au PSGE listent des objectifs stratégiques et des actions à accomplir pour les atteindre mais ne contiennent qu'incidence des cibles mesurables. Les stratégies sectorielles ne disposent pas non plus de cadre de performance avec des cibles et des indicateurs de résultats ou de produits. En revanche, les PAP inclus dans la documentation budgétaire annuelle depuis la mise en œuvre de la réforme de la BOP présentent des cadres de performance permettant de suivre les investissements et sont disponibles pour l'ensemble des secteurs (Tableau 5).

Tableau 5. Indicateurs de performance de l'objectif n°1 de la mission 15 « Construction, logement et équipement collectifs »

OBJECTIF N°1 : Parvenir à réaliser les programmes de travaux de construction, d'aménagement et de renforcement du réseau routier prévus pour la période 2012-2025, avec la qualité requise

Intitulé	Unité	2017* Réalisation	2018* Prévision PAP	2019 Cible	2020 Cible	Cible Echéance pluriannuelle
Taux d'avancement des travaux de la route Nationale 1 PK5-PK12	%	60	100	100	N/A	100 (2019)
Taux d'avancement de la route conjonctive Port-Gentil (Ferasol-Mbega)	%	60	90	100	N/A	100 (2019)
Taux d'avancement des travaux de la route Port-Gentil-Omboué	%	80	98	100	N/A	100 (2019)
Taux d'avancement des travaux des 34 ponts métalliques	%	N/A	30	30	60	100 (2021)
Taux d'avancement des travaux de la route Ovan- Makokou,	%	N/A	30	40	70	100 (2021)

Source : PLF 2019.

22. La planification nationale et sectorielle manque de coordination et est peu opérationnelle. Les documents de stratégie ne comportent que peu d'éléments précis et chiffrés relatifs aux activités et aux projets permettant de suivre l'atteinte des objectifs retenus. Ces insuffisances, couplées à l'éclatement des structures impliquées dans la planification, affectent ensuite directement la budgétisation et l'exécution des projets. La fonction de planification stratégique dans son ensemble mérite d'être réorganisée notamment en adoptant un texte pour encadrer le processus de planification et de sélection des projets d'investissement, préciser les rôles des acteurs, les outils et les processus, et en prévoyant la création d'une banque de projets

centralisée¹⁰. La définition d'une méthodologie pour l'élaboration des stratégies sectorielles et leur extension progressive à l'ensemble des ministères sont aussi nécessaires. Ces évolutions devraient s'accompagner d'un renforcement de la fonction de planification à la fois au niveau central et sectoriel. L'encadré 3 présente l'exemple de la démarche adoptée au Mali pour articuler les différents documents de stratégies.

Encadré 3. Les documents nationaux de planification du Mali

Au Mali, la planification des IP repose sur trois documents successivement déclinés pour parvenir au stade de la budgétisation des investissements.

Le Système National des Projets (SNP)

Il comprend un Répertoire National des Projets (RNP), alimenté essentiellement par des informations issues des services techniques nationaux ; et un Répertoire National des Accords (RNA), alimenté par les informations issues des bailleurs de fonds.

Le Répertoire National des Projets (RNP)

La base de données du RNP est disponible au sein de la direction nationale de la planification et du développement et est régulièrement mise à jour grâce aux informations issues des fiches descriptives des projets. Ces fiches, outre l'aspect descriptif des projets programmables, permettent d'alimenter le portefeuille des projets du Répertoire National des Projets (RNP) afin d'en suivre le processus de maturation. Sont répertoriés dans le RNP les projets/programmes des ministères sectoriels retenus par le Comité de sélection des projets et dont le processus de formulation et de négociation du financement sont suffisamment avancés.

Le Plan Triennal d'Investissement (PTI)

Tous les projets, qu'ils soient financés sur ressources intérieures ou extérieures, doivent passer par les différentes étapes de maturation des projets pour basculer dans le PTI. Ceci est de nature à accroître l'efficacité de la dépense publique en donnant aux projets plus de chance d'atteindre leurs objectifs et ainsi, de contribuer à l'atteinte des objectifs globaux du Cadre stratégique pour la relance économique et le développement durable du Mali.

Le programme triennal d'investissement se présente comme l'instrument d'articulation entre la planification et la budgétisation. En effet, la première année du programme correspond au budget d'investissement de la loi des finances. Le glissement du PTI est annuel, son échéance est budgétaire. Cette procédure permet ainsi de couvrir tous les domaines de l'investissement de l'Etat tant sur les ressources intérieures qu'extérieures au titre des projets d'investissement.

Le PTI doit refléter les objectifs prioritaires de développement du pays et les stratégies sectorielles et tenir compte des contraintes macro-économiques et financières.

Les projets du PTI sont repartis entre quatre secteurs de planification, en l'espèce (i) Economie rurale, (ii) Secondaire, (iii) Infrastructures et (iv) Ressources humaines.

Source : Mission.

¹⁰ L'annexe 2 présente à titre d'illustration une analyse comparée des éléments contenus dans de tels textes qui ont été élaborés dans d'autres pays d'Afrique francophone.

3. Coordination entre les niveaux central et local (force institutionnelle – moyenne ; effectivité – faible ; priorité des réformes - moyenne)

23. Les collectivités locales¹¹ disposent de plan de dépenses d'investissement élaborés en collaboration avec l'administration centrale. Pour le financement de leurs investissements les collectivités locales disposent de ressources propres dites extraordinaires, comme les dons, legs, ou fonds de concours, ainsi que les ressources provenant du fonds d'initiative départementale (FID)¹². Les collectivités locales peuvent également recourir à l'emprunt dont le produit doit être intégralement consacré aux investissements. Avec l'appui du PNUD, l'ensemble des collectivités locales du Gabon ont élaboré des documents stratégiques, les plans de développement local (PDL), qui incluent des listes de projets. L'élaboration des PDL a été coordonnée par le ministère en charge de la décentralisation avec la participation des ministères sectoriels lors de la phase de conception. Une synthèse des projets figurant dans les PDL a été élaborée par le ministère en charge de la décentralisation. Cependant, les PDL ne sont pas publiés. De plus, en pratique, la participation des collectivités locales à la réalisation des IP est très limitée voire inexistante. En dépit d'inscriptions budgétaires au titre du FID au cours des trois dernières années, aucun projet issu des PDL n'a été financé à ce jour : l'utilisation des montants est soumise à l'accord de la direction générale du budget et des finances publiques (DGBFIP)¹³ sans être encadrée par des règles. Les investissements à réaliser au niveau local sont en pratique décidés au niveau central, et les collectivités ne décident pas du financement et ne participent ni à la conception ni au pilotage des projets. Les dépenses d'investissement restent encore en grande majorité financées par l'Etat et certains investissements décidés au niveau local sont financés sur fonds propres avec une faible concertation avec le niveau national.

24. Il n'existe pas de règles pour la détermination des transferts aux collectivités locales et la prévisibilité de ces transferts est faible. La loi sur la décentralisation de 2015 dispose que les collectivités locales établissent un budget primitif avant le début de l'exercice, complété par un budget définitif une fois que le montant des transferts est connu avec certitude (postérieurement à l'adoption de la LFI). Le montant de ces transferts est déterminé dans le cadre du processus annuel d'élaboration du budget de l'année n+1 auquel les collectivités locales ne

¹¹ Les collectivités locales au Gabon sont constituées par les départements (48 entités) ainsi que communes urbaines et rurales (52 entités). La loi organique n°001/2014 du 15 juin 2015 relative à la décentralisation fixe les règles applicables pour les budgets des collectivités locales : elle précise notamment les ressources des collectivités locales, les règles relatives à l'emprunt, les mécanismes et règles de leurs budgets ainsi que les conditions d'adoption et enfin les contrôles qui sont opérés via la tutelle d'Etat exercée par le représentant de l'Etat dans la localité (ex. gouverneur). Les textes d'application de la loi de 2015 n'ont cependant pas encore été pris et un projet de loi, fixant notamment la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, doit encore venir compléter le cadre juridique.

¹² Arrêté 0103/PM du 7 mars 2018 fixant les modalités de gestion du Fond d'Initiative Départementale (FID).

¹³ Le FID n'est pas véritablement un « fonds » dans le sens qu'il n'y a pas un mécanisme impliquant un mouvement de trésorerie. Il s'agit d'une inscription budgétaire qui peut être exécutée en fonction des projets approuvés selon les modalités décrites par l'arrête du 7 mars 2018, au sein desquelles le Gouverneur de la province du ressort de la collectivité et in fine la DGBFIP jouent un rôle prépondérant.

participent pas. Comme souligné par l'évaluation PEFA, la majorité des transferts est calculée selon une règle fixée par une ordonnance de 1981. Les collectivités sont informées postérieurement au début de l'exercice des montants qui leur sont alloués¹⁴. En exécution, la mobilisation effective des transferts prévus dans les LF est aléatoire. Comme indiqué précédemment, aucun investissement local n'a été financé par le FID en dépit d'inscriptions en LFI. Une réflexion est en cours pour permettre aux collectivités locales de participer au processus, de mieux prendre en compte leurs besoins et de faciliter le financement des initiatives.

25. Aucun document ne recense les passifs conditionnels résultant des projets d'investissement et aucune structure n'assure leur suivi. Les passifs conditionnels ne sont pas identifiés, retracés ou suivis, quelle que soit l'entité publique considérée (Etat, collectivités locales, entreprise ou établissement public) ou le type de contrat considéré, tel que les concessions, ou les partenariats public-privé (PPP). En dépit de l'existence de passifs conditionnels dans certains contrats en cours, notamment les contrats du secteur de l'eau et de l'électricité, ces informations ne sont pas regroupées, leur impact potentiel sur les finances publiques n'est pas analysé et les mesures d'atténuations des risques ne sont pas anticipées. Ces faiblesses s'expliquent par l'absence d'une structure opérationnelle centralisant ces informations. Les responsabilités sont éclatées entre les ministères, la direction des collectivités locales, et l'unité PPP placée auprès de l'Agence nationale de la promotion des investissements (ANPI). Le suivi des établissements et entreprises publics n'est pas assuré, la structure récemment créée à la DGBFIP par arrêté du Ministre du budget et des comptes publics du 23 octobre 2018 pour exercer cette surveillance financière n'étant pas encore opérationnelle. Enfin, aucun document budgétaire ne permet aujourd'hui d'appréhender le coût et les impacts potentiels des passifs conditionnels, alors que l'article 11 de la LOLFEB prévoit la production d'une annexe au PLF relative aux risques budgétaires.

26. La coordination de la gestion des investissements entre les différentes entités publiques est faible et les initiatives récentes pour l'améliorer ne sont pas encore effectives. La coordination des IP a connu des avancées positives dans les années récentes : élaboration de PDL pour toutes les collectivités locales et création du FID ; création d'une unité spécifique dédiée aux PPP. Cette coordination reste cependant à consolider : (i) les financements au profit des collectivités locales doivent être alloués sur des bases claires et objectives ; (ii) l'unité en charge du suivi des EP/SP au sein de la DGBFIP doit être opérationnelle ; et (iii) les investissements de toutes les entités publiques (collectivités locales, EP/SP) doivent être suivis et retracés dans les documents budgétaires de même que les passifs conditionnels, particulièrement ceux résultant de PPP.

¹⁴ Au moment de la mission, compte tenu de l'adoption tardive de la LFI 2019 (février 2019) les collectivités locales n'avaient toujours pas été informées des montants des transferts et n'avaient toujours pas votées leurs budgets primitifs (ex. Commune de Libreville).

4. Évaluation des projets (force institutionnelle - faible ; effectivité - faible ; priorité des réformes - élevée)

27. Le cadre institutionnel encourage la réalisation d'études préalables en vue de l'évaluation des grands projets mais celles-ci sont rarement réalisées. L'arrêté n°00199/MBCP du 8 septembre 2016 précisant les conditions d'éligibilité des projets prévoit la réalisation systématique d'études préalables portant sur la faisabilité socio-économique, technique, financière, environnementale et institutionnelle. En outre, dans le cadre du programme économique soutenu par le FMI, un repère structurel prévoit que tout projet dont le coût est supérieur à 20 Mds de FCFA doit faire l'objet d'une analyse coût-avantages. Dans l'organisation actuelle, comme dans les dispositions réglementaires, il n'est pas prévu de confier les études préalables à un organe indépendant. Dans la pratique (i) la réalisation d'études pour les grands projets intervient en général postérieurement à leur inscription au budget, les études étant financées sur la base des crédits inscrits, voire conduites directement par les partenaires et prestataires postérieurement à l'accord sur le projet ; et (ii) le repère structurel du FMI n'a pas eu d'application en pratique faute de projets atteignant le seuil de 20 Mds de FCFA pour le PLF 2019. Seules les études conduites pour les projets sous financement extérieur sont effectivement publiées.

28. Le cadre existant pour la conduite des évaluations de projet n'est pas effectif. Le guide de montage des projets produit en 2012 propose une méthodologie standard pour évaluer la faisabilité technique, socio-économique, environnementale, institutionnelle et financière des projets. Néanmoins, les éléments de ce guide et la méthodologie proposée sont imprécis, n'ont pas de valeur contraignante faute d'être adossés à un texte légal ou réglementaire et ne sont pas appliqués. Bien que les textes ne lui confient pas cette mission¹⁵, l'ANGTI dispose au sein de son budget de ressources qu'elle dédie aux études préalables, qu'elle peut conduire directement ou pour lesquelles elle appuie certains ministères sectoriels. Les autres ministères sectoriels peuvent aussi réaliser des études, de même que l'ANPI dans le cadre de la recherche de PPP, chaque structure appliquant des méthodologies différentes. Dans la pratique l'évaluation préalable des projets n'est pas mise en œuvre : l'ANGTI n'a procédé à aucune étude récente et comme précisé plus haut, les études sont dans la plupart des cas, réalisées directement par les prestataires ou investisseurs postérieurement à la conclusion du contrat avec l'Etat.

29. L'évaluation des risques est prévue dans le cadre de la sélection des projets mais elle n'est pas conduite de façon systématique. La méthodologie définie par le guide de montage des projets de 2012 inclut une analyse des risques (prix des intrants ou des extrants, mesures politiques, facteurs naturels) pour évaluer la faisabilité des projets. La méthodologie n'incite cependant pas à définir des mesures d'atténuation des risques et n'a pas de valeur contraignante. Dans la pratique, certains documents d'évaluation de projets comportent une

¹⁵ Décret 0032/PR/MITPAT du 19 janvier 2018 portant réorganisation de l'ANGTI.

analyse des risques et identifient des mesures d'atténuation mais ces évaluations ne sont pas disponibles pour tous les projets, même dans le cas de grands projets. Les démarches retenues ne sont pas non plus systématiques et homogènes. L'annexe du PLF sur l'analyse des risques prévue par l'article 11 de la LOLFEB qui devrait présenter les mesures d'atténuation des risques n'est pas produite.

30. L'évaluation ex ante des projets n'est pas réalisée, faute d'organisation structurée et de méthodologie contraignante pour la réaliser. La conduite des évaluations ex ante intervient en général postérieurement à l'inscription des projets au budget. Le rôle de l'ANGTI dans la conduite des évaluations constitue davantage une réponse pragmatique à un besoin qu'à une véritable réflexion organisationnelle des missions et des fonctions de la GIP. Les études de faisabilité constituent une étape fondamentale du cycle de projet qui conditionne le bon déroulement des étapes ultérieures. La redéfinition et la réorganisation du rôle des acteurs dans la planification déjà évoquée, de même que la création d'une banque de projets centralisée, devrait favoriser la systématisation et garantir la qualité des évaluations ex ante. Il est également nécessaire de donner une force juridique contraignante à l'évaluation ex ante des grands projets d'investissement et d'allouer des moyens financiers pour la conduite des études en définissant des règles claires pour leur utilisation.

5. Financement alternatif des infrastructures (force institutionnelle - moyenne ; efficacité – faible ; priorité des réformes - moyenne)

31. Le cadre réglementaire relatif à la concurrence est relativement complet mais il reste peu exploité et l'ouverture à la concurrence varie fortement d'un secteur à l'autre. Plusieurs régulateurs économiques indépendants tels que l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)¹⁶, l'agence de régulation du secteur de l'eau potable et de l'énergie électrique (ARSEE)¹⁷, ou encore l'autorité de régulation des transports ferroviaires (ARTF)¹⁸, sont établis depuis plusieurs années (respectivement 2012, 2010 et 2010). La loi 5-89 relative à la concurrence prohibe les activités anticoncurrentielles, à l'exception de celles instaurées par la loi, et crée une commission consultative chargée de se prononcer sur toute question relative à la concurrence. Des opérateurs privés peuvent intervenir sur certains marchés mais dans des conditions encadrées par la loi : par exemple, sur le secteur de l'électricité seule la production n'est pas en situation de monopole alors que le transport et la fourniture sont un monopole de la société d'énergie et d'eau du Gabon (SEEG)¹⁹. Les tarifs sont

¹⁶ Créée par l'ordonnance n°000008/PR/2012 du 13 février 2012 et ratifiée par la loi n° 006/2012 du 13 août 2012.

¹⁷ Créée par l'ordonnance n°19/PR/2010.

¹⁸ Créée par ordonnance n°17/PR du 25 février 2010.

¹⁹ Pour le secteur de l'électricité, la Société de Patrimoine du Service Public de l'Eau potable, de l'Energie électrique et de l'Assainissement est l'entité publique qui possède les installations de production et les réseaux. Elle vend sa production à la SEEG ainsi qu'à certains consommateurs industriels (ex. Zone Economique Spéciale).

règlementés et peuvent évoluer en fonction de mécanismes d'ajustements : par exemple, dans le secteur de l'électricité, une formule de révision des tarifs est négociée et spécifiée dans le cadre du contrat de concession entre l'Etat et l'opérateur privé. En pratique, la concurrence est cependant limitée. La présence d'opérateurs privés est variable en fonction du secteur : dans le secteur des télécommunications, plusieurs opérateurs interviennent²⁰ alors que ce n'est pas le cas par exemple dans le secteur de la fourniture en eau où il existe une situation de monopole sur plusieurs segments d'activité. Par ailleurs, l'attribution des grands marchés publics pour la fourniture en équipements dans les secteurs de l'eau et de l'électricité se fait par appel d'offres restreint ou de gré à gré. Enfin, le rôle effectif des régulateurs sur les tarifs ou l'attribution des licences n'est pas rempli et leur indépendance est limitée lorsque, comme dans le cas de l'ARSEE, leurs ressources proviennent uniquement du budget de l'Etat.

32. Le cadre de gestion des PPP est récent et mérite d'être complété et mieux articulé avec le reste des IP. Le cadre juridique relatif aux PPP est composé de l'ordonnance n°009/PR/2016 du 11 février 2016 et de la loi n°020/2016 du 05 septembre 2016 ainsi que de plusieurs textes d'application. Ce cadre récent, qui s'inspire des bonnes pratiques internationales et guide la préparation et la sélection des projets, ne prévoit cependant pas de règles pour encadrer les offres spontanées et ne s'articule pas totalement avec les règles relatives aux marchés publics : l'autorité de régulation des marchés publics (ARMP) n'est ainsi pas compétente pour les recours contre l'attribution de PPP. L'unité d'appui aux PPP (UA-PPP) récemment mise en place n'est pas encore complètement opérationnelle. En pratique, les projets financés par ce mécanisme ne sont pas retracés dans le budget alors que plusieurs projets financés par PPP sont actuellement mis en œuvre, notamment le projet de nouvel aéroport de Libreville. Par ailleurs, la décision de recourir à ce type de financement, les engagements financiers de l'Etat et les modalités de rémunération du partenaire, sont discutés parallèlement et sans lien avec les arbitrages budgétaires. Enfin, il n'existe pas de stratégie nationale relative aux PPP, ni de liste exhaustive de projets PPP.

33. La supervision des investissements réalisés par les établissements et sociétés publics n'est pas organisée et ne participe pas d'une logique d'ensemble pour la GIP. La supervision s'effectue à travers la présence des représentants de l'Etat au sein des conseils d'administration mais la revue et la consolidation des informations financières et budgétaires relatives aux investissements des EP, SP ou sociétés d'économie mixte (SEM) n'est pas organisée et globale. Ces acteurs sont mentionnés dans les PAP comme opérateurs et contributeurs à l'atteinte des objectifs du programme, mais seules les subventions dont ils bénéficient sont retracées. En revanche, leurs opérations d'investissement, qui peuvent pourtant participer à l'atteinte des objectifs du secteur, ne sont pas mentionnées dans les documents budgétaires : par exemple, les investissements réalisés par la SEEG ne sont pas retracés dans le PAP du programme « *Gestion*

²⁰ Par exemple : Airtel, Moov, Azur (téléphonie mobile).

des ressources hydrauliques et assainissement » alors même que ces investissements peuvent répondre aux objectifs de réduction du stress hydrique auquel est confronté le pays.

34. En dépit de progrès récents pour renforcer le cadre institutionnel, la participation du secteur privé au financement des infrastructures publiques se réalise dans des conditions risquées pour l'Etat. Si le cadre juridique et la présence de régulateurs encourage la concurrence pour les grands marchés d'infrastructures, celle-ci est en pratique limitée et les régulateurs ne remplissent pas leur rôle ou n'en ont pas les moyens. Le cadre de gestion des PPP, encore récent, n'est ni complet ni pleinement opérationnel. L'absence de stratégie pour le recours aux PPP et le manque d'articulation avec les autres IP limitent l'efficacité de ce type de financement et favorisent l'opacité des accords. Enfin, les investissements réalisés par les EP et SP ne sont pas suivis de façon coordonnée et centralisée. La situation pourrait être améliorée à travers les actions suivantes : (i) renforcer l'indépendance des régulateurs en les dotant de moyens financiers propres retracés dans le budget ; (ii) compléter le cadre de gestion des PPP pour encadrer les offres spontanées (Encadré 4) et compléter le cadre des marchés publics pour y intégrer les aspects PPP ; (iii) retracer les projets PPP dans les documents budgétaires (annexes sur les projets d'investissement et PAP ministériels) et présenter l'évaluation des passifs contingents dans l'annexe du PLF sur les risques ; (iv) intégrer le choix de recourir aux PPP dans les arbitrages généraux sur les investissements dans le cadre de la préparation annuelle de la loi de finances ; et (v) opérationnaliser l'unité en charge de leur suivi.

Encadré 4. La gestion des offres spontanées

Une offre spontanée est constituée lorsqu'un opérateur privé soumet une offre à un partenaire public, sans que celui-ci ait préalablement envisagé ni préparé un projet similaire ou invité l'opérateur à le faire via le processus de la commande publique.

Les offres spontanées peuvent présenter des avantages : (1) générer des solutions innovantes dans certains secteurs ; et (2) faciliter la résolution des difficultés rencontrées lors de l'évaluation préalable des projets. Elles peuvent également permettre aux pouvoirs publics de développer leur connaissance du secteur dont elles ont la charge et d'approfondir leur compréhension des intérêts des acteurs économiques.

Néanmoins, les offres spontanées, par nature de qualité inégale, sont également porteuses de risques :

- Ces offres ne s'inscrivent pas nécessairement dans le cycle de programmation des investissements publics ;
- Les offres spontanées ont tendance à minimiser la nature et le coût des risques supportés, explicitement ou implicitement, par la puissance publique ;
- Enfin, conclure des partenariats avec le secteur privé sur la base d'offres spontanées peut paraître remettre en cause la transparence, qui est un principe clé du processus de la commande publique.

Les autorités contractantes sollicitées par les opérateurs privés doivent donc disposer d'outils méthodologiques spécifiques, afin de gérer ces offres spontanées. Cela nécessite :

- **De créer une concurrence sur le projet :** même si, après examen de l'offre spontanée, le partenaire public souhaite donner suite au projet, il a tout intérêt à favoriser une mise en concurrence, selon une

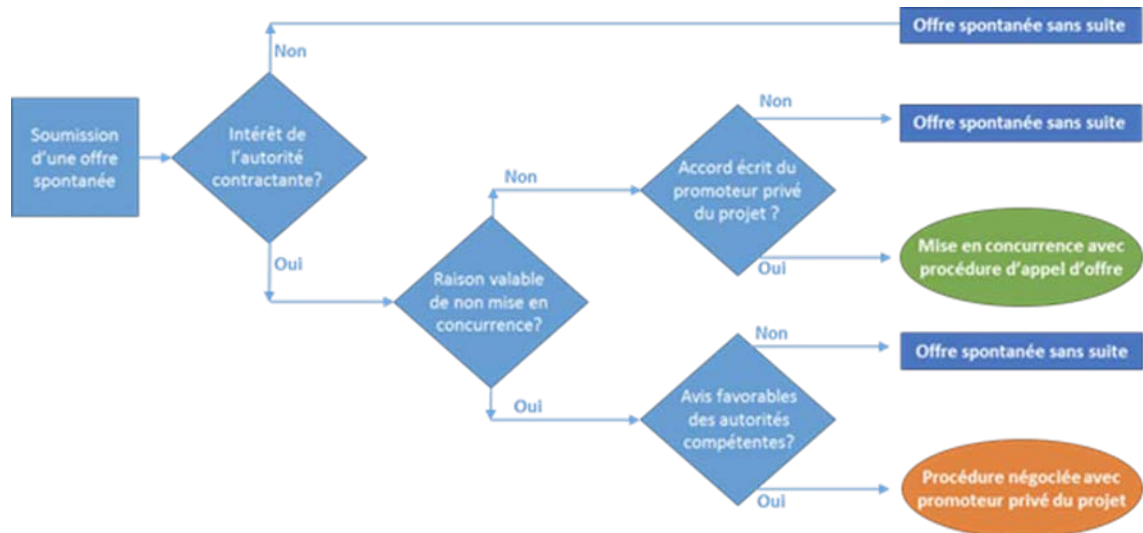
procédure d'appel d'offres ouverte, plutôt que d'entrer dans une procédure de négociation directe avec le porteur de l'offre ;

- **De donner des garanties au secteur privé** : afin d'inciter les opérateurs privés à prendre en charge la préparation d'offres spontanées de qualité, ces derniers doivent être convaincus de l'intérêt commercial de la démarche. À cet effet, le partenaire public doit s'attacher à reformuler le projet dans le cadre de la préparation du dossier d'appel d'offres, et en particulier à le définir par le biais des objectifs recherchés et des résultats escomptés plutôt qu'à travers des moyens à mettre en œuvre ;
- **D'établir des procédures communes** : afin d'atteindre l'objectif recherché, les autorités contractantes doivent développer et mettre en pratique des procédures claires, bien établies, conformes aux dispositions spécifiques de la commande publique et les partager avec les opérateurs privés intéressés. En particulier, il est important que les opérateurs privés disposent d'une vision claire du processus de gestion de leurs propositions spontanées.

Cinq questions stratégiques essentielles doivent être tranchées préalablement par les décideurs publics :

1. Les offres spontanées sont-elles autorisées ?
2. Quelles sont les caractéristiques attendues des offres spontanées ?
3. Comment intégrer la politique de gestion des offres spontanées au cadre réglementaire existant ?
4. Dans quelle mesure le promoteur de l'offre spontanée pourra participer au développement du projet ?
5. Quels modes de passation de la commande publique et mesures incitatives seront autorisés ?

L'arbre de décision ci-après illustre le processus d'évaluation et des suites à donner aux offres spontanées.



Source : Mission, sur la base des lignes directrices de gestion des offres spontanées au Sénégal et des documents du Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF) de la Banque Mondiale.

B. Affectation des dépenses d'investissement public aux secteurs et projets appropriés

35. Un bon système de gestion des finances publiques vise trois objectifs dont l'allocation efficiente des ressources²¹. En matière d'investissement, cet objectif requiert d'affecter les ressources aux secteurs et aux projets les plus porteurs de croissance et/ou de réduction de la pauvreté. À cet égard, le PIMA, à travers le pilier 2, s'attache à s'assurer que : (i) la budgétisation s'inscrit dans une perspective pluriannuelle soutenable et prenant en compte les coûts globaux des projets d'investissement ; (ii) le budget est exhaustif, préparé et présenté de manière unifiée ; (iii) des dispositions pertinentes protégeant les projets d'investissement en cours sont en place ; (iv) les dépenses d'entretien et de maintenance des actifs physiques sont correctement évalués au moment du lancement des projets ; et (v) les projets d'investissement sont sélectionnés sur la base de critères objectifs.

36. Malgré un cadre de budgétisation des dépenses d'investissement relativement robuste, la programmation de leur financement et la sélection des projets présentent d'importantes faiblesses. La réforme de la BOP et l'adoption de la LOLFEB depuis 2015 ont fortement contribué à l'amélioration de la budgétisation pluriannuelle. Les principes d'exhaustivité et d'unité du budget sont également ancrés dans les dispositions de la LOLFEB. Toutefois, la mise en œuvre de ces principes mérite d'être encore approfondie. Par ailleurs, les dépenses d'entretien ne sont pas prises en compte au moment de la préparation budgétaire et leur financement reste problématique. Enfin, les critères et procédures de sélection des projets manquent de transparence.

6. Programmation pluriannuelle (force institutionnelle – moyenne ; effectivité - faible ; priorité des réformes -élevée)

37. Les dispositions de la LOLFEB prévoient une programmation à trois ans des dépenses en capital, mais les projections restent perfectibles. Les articles 5 et 20 de la LOLFEB précisent que le Gouvernement doit préparer et publier un cadre budgétaire à moyen terme (CBMT), projetant les agrégats budgétaires sur trois ans. Sur la base de ce CBMT et dans les limites qu'il fixe, le Gouvernement établit les cadres de dépenses à moyen terme (CDMT), décomposant les grandes catégories de dépenses publiques par nature, par mission et par programme. En pratique, ce cadre de budgétisation repose essentiellement sur deux outils de programmation que sont le DOCAMAB et les PAP. Le DOCAMAB, présenté au Parlement lors du débat d'orientation budgétaire, contient les projections triennales agrégées des dépenses en capital, il n'est pas publié. Les projets annuels de performance (PAP) annexés au PLF, présentent depuis 2017 les crédits budgétaires sur trois années, selon la classification par mission et par programme. Cependant, les CDMT sectoriels ne sont pas encore produits et la liste des projets d'investissement est présentée sur une base annuelle.

²¹ Les deux autres objectifs étant la soutenabilité et la délivrance efficiente des biens et services.

38. Les plafonds pluriannuels préconisés par la LOLFEB ne sont pas appliqués. L'article 36 de la LOLFEB consacre le principe des autorisations d'engagement (AE) et prévoit qu'un échéancier détaille des crédits de paiement (CP). De plus, l'article 10 de la loi n°021/2014 du 30 janvier 2015²² prévoit le chiffrage complet de l'impact budgétaire des décisions gouvernementales. En outre, l'article 17 du décret n° 0078 du 4 Mars 2014²³ indique que les institutions et départements ministériels élaborent leur projet de budget sur la base d'un cadre de dépense pluriannuel, conformément aux lettres-plafonds du Premier ministre, des plans sectoriels et des orientations stratégiques du Gouvernement. Toutefois, le DOCAMAB établit des plafonds agrégés de dépenses en capital qui ne sont pas répartis par ministère. De plus, ces plafonds restent indicatifs et font régulièrement l'objet de révisions annuelles, limitant la visibilité des ministères sur leurs projets d'investissement pluriannuels (Tableau 4).

39. La programmation du coût total de chaque grand projet d'investissement ainsi que sa répartition annuelle ne figurent pas dans les documents budgétaires. La LOLFEB prévoit l'intégration du coût total des dépenses dans le budget, et sa publication systématique. Cependant ni le coût total ni la chronique détaillée de la mise en œuvre des projets ne sont disponibles dans les documents budgétaires. Ces informations peuvent apparaître dans les stratégies sectorielles mais cela n'est pas systématique et les stratégies ne sont pas publiées. Par ailleurs, bien que les PAP annexés à la LF présentent les projections triennales des projets d'investissements par mission et par programme, ils ne renseignent pas sur le coût total des grands projets. Enfin, la liste des projets d'investissements annexée au PLF ne présente le coût des projets qu'au titre de l'exercice budgétaire auquel ils se rapportent.

40. Le renforcement du dispositif de programmation pluriannuelle est essentiel pour la mise en œuvre d'un programme d'investissement fiable et soutenable. Le calendrier de préparation du budget doit garantir une bonne articulation entre la préparation des documents de programmation pluriannuelle (CBMT, CDMT, PAP) et la programmation des projets d'investissements publics. De plus, le DOCAMAB devra intégrer les informations détaillées sur les projections triennales ventilées par ministères et par projets des dépenses en capital afin de disposer d'une vision complète des dépenses d'investissement. Par ailleurs, afin de mieux mesurer l'impact financier des projets, la présentation de la liste des projets d'investissement annexée à la LF doit être améliorée, et l'élaboration d'un programme d'investissement public (PIP²⁴) constitue une priorité de court terme. Ce dernier doit présenter pour chaque projet d'investissement les projections de dépense triennales, les coûts totaux des projets, le total des dépenses exécutées, le total des dépenses restant à engager, les répartitions triennales, et les dépenses au-delà de la période du programme d'investissement public (Encadré 5 et annexe III).

²² Loi relative à la transparence et à la bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques.

²³ Décret fixant le calendrier et les modalités de préparation des lois de finances.

²⁴ L'article 2 de l'arrêté 199/MBCP du 8 septembre 2016 définit le programme d'investissement public (PIP) comme étant un répertoire officiel et formel de projets de développement arrêté par les autorités publiques compétentes. Cependant, l'arrêté n'a pas été appliqué et le PIP n'est pas élaboré au Gabon.

Enfin, la mise en œuvre progressive de la gestion en AE et CP permettra de rendre crédible la programmation et de favoriser l'alignement des prévisions du DOCAMAB avec celles du PLF.

Encadré 5. Le Programme d'Investissement Public

Définition

Le Programme d'investissement public (PIP) est un outil permettant de mettre en cohérence les dépenses d'IP avec le cadre macroéconomique global et les grandes orientations politiques du Gouvernement. Il constitue un cadre de programmation pluriannuelle glissante des projets d'investissements (généralement sur un horizon de trois ans), dont la première tranche annuelle est cohérente avec les montants affichés par la Loi de finances correspondante. Cet instrument permet d'avoir une visibilité des projets d'investissement et plus de transparence dans la gestion budgétaire.

Contenu

Le PIP rassemble l'ensemble des projets à réaliser sur une période déterminée en fonction des priorités et des ressources disponibles qui peuvent provenir de différentes sources (budget général, FINEX, PPP). Il implique une gestion pluriannuelle des investissements, ainsi qu'une revue annuelle pour ajuster les prévisions des années à venir. Cet ajustement intervient en fonction de l'état d'avancement des projets en cours et du degré de maturité des nouveaux projets à intégrer dans le programme. Des critères sont fixés pour qu'un projet soit inscrit dans le PIP, notamment :

- La cohérence avec les priorités de développement stratégiques ;
- La réalisation des études préalables et évaluation ex-ante ;
- La disponibilité du financement (conventions de financement extérieur ou financement national) ;
- L'existence de programme de travail ou programme d'exécution technique et financière (début et fin des travaux).

Un exemple de canevas PIP est annexé au rapport (Annexe III).

Processus et calendrier d'élaboration

L'élaboration du PIP est une démarche itérative et cohérente, dont les orientations globales pour son élaboration doivent être définies chaque année dans une « circulaire de programmation budgétaire », préparée en amont du processus budgétaire. Les différentes étapes de l'élaboration du PIP doivent en effet être intégrées dans le calendrier de préparation du budget :

- Elaboration des cadres de programmation triennales (CBMT/CDMT)
- Détermination des plafonds de dépenses en capital par Ministère
- Bilan de l'exécution physique et financière des projets en cours
- Evaluation et sélection de nouveaux projets
- Elaboration du programme sur la base d'un canevas type « questionnaire ou fiche projet » à compléter par les ministères (Exemple de canevas type en annexe IV).

Source : Mission.

7. Exhaustivité et unité du budget (force institutionnelle - élevée ; effectivité - moyenne ; priorité des réformes - moyenne)

41. Bien que l'exhaustivité du budget soit un principe clairement affirmé et garanti par la LOLFEB, d'importantes opérations d'investissement ne sont pas retracées au budget. Les dispositions de la LOLFEB prévoient que le budget couvre l'ensemble des opérations des administrations et organismes publics bénéficiant de dotations de fonds publics, et qu'aucune recette ne doit être affectée à une dépense prédéterminée, à l'exception des opérations en budgets annexes et comptes d'affectation spéciale. Dans ce cas, ces dépenses sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que celles du budget général. Dans les faits, la loi de finances et ses annexes ne retracent pas l'ensemble des dépenses en capital. Une part importante des dépenses d'investissement est réalisée par des établissements publics (EP), et des collectivités locales. Cette absence d'exhaustivité de l'information budgétaire ne permet pas de connaître avec précision et certitude le niveau réel de l'investissement public. Ainsi, les projets financés ou gérés par le FGIS ou l'ANPI ne sont pas intégrés à la liste des investissements publics annexés à la loi de finances et ne sont pas centralisés.

42. La LF couvre en principe la plupart des dépenses d'investissement sur financement intérieur et extérieur, mais les informations sur les PPP ne sont pas incluses. Les articles 9 et 13 de la LOLFEB précisent que l'ensemble des contributions des bailleurs de fonds nationaux et internationaux doivent figurer dans le budget. L'article 36 dispose que les opérations d'investissement menées dans le cadre de PPP sont incluses dans les AE. Toutefois, le budget n'intègre pas de manière complète l'ensemble des dépenses d'investissement de l'Etat. Les projets d'investissement sur financements intérieurs et extérieurs sont budgétisés et présentés dans la documentation budgétaire. En revanche, les investissements réalisés sur ressources propres des établissements publics n'apparaissent pas dans le budget. De même, les projets réalisés dans le cadre d'un contrat PPP, ne sont pas inclus dans la documentation budgétaire. Ces derniers suivent une procédure de gestion et de préparation qui leur est propre, alors que ce mode de financement tend de plus en plus à être privilégié par l'Etat compte tenu des contraintes de trésorerie auxquelles il fait face. Selon l'ANPI, sur une liste comprenant une quarantaine de projets PPP, environ dix projets PPP sont actuellement en cours, sans qu'aucune information financière ne soit disponible sur ces accords.

43. Les budgets de dépenses courantes et de dépenses en capital sont préparés par un seul ministère, et présentés dans la LF selon une classification par mission et par programme. Le décret n° 0078 du 4 mars 2014 confie la préparation de la LF au seul ministère en charge de l'économie et du budget et prévoit les règles de présentation des dépenses de fonctionnement et investissement. La DGBFIP, responsable de la consolidation de la LF, assure une approche coordonnée des dépenses d'investissement et de fonctionnement. Ces dernières sont réunies dans le même budget, et la procédure de préparation et d'adoption est unique et commune pour ces deux catégories de dépenses. Le remaniement gouvernemental intervenu récemment, fusionnant le ministère en charge de l'économie avec celui en charge du budget,

renforce ce principe d'unité du budget, permettant une intégration totale de la chaîne de traitement des projets et des financements. Néanmoins, bien que l'ensemble des dépenses soit examiné de manière unifiée, la prise en compte des dépenses courantes futures associées à la maintenance des infrastructures reste limitée car les montants relatifs à ces dépenses ne sont pas renseignés dans les informations produites par les ministères techniques.

44. Le renforcement de l'exhaustivité est essentiel afin que les dépenses d'investissement soient allouées de manière complète, coordonnée et efficiente. Si le principe de l'unité du budget est acquis, d'importants points de fuite caractérisent la procédure actuelle de budgétisation des investissements. Des lacunes existent dans la couverture budgétaire, ne permettant pas une prise en compte suffisante de l'impact des investissements réalisés. La totalité des dépenses d'investissement ne figure pas dans la documentation budgétaire, notamment celles effectuées par des entités publiques autonomes ou financées par PPP. Aucune annexe ne retrace dans la LFI les dépenses d'investissement des établissements publics nationaux, tels que le FGIS. L'information budgétaire doit être enrichie sur ce point pour améliorer la transparence financière et mieux gérer l'impact budgétaire et en trésorerie de l'ensemble des opérations d'investissement. La création récente au sein de la DGBFIP d'une structure chargée de la surveillance financière de ces établissements devrait faciliter la collecte et l'analyse des données nécessaires. De même, les ministères techniques devraient renseigner les montants associés à la maintenance courante future des projets pour permettre un examen complet des dépenses.

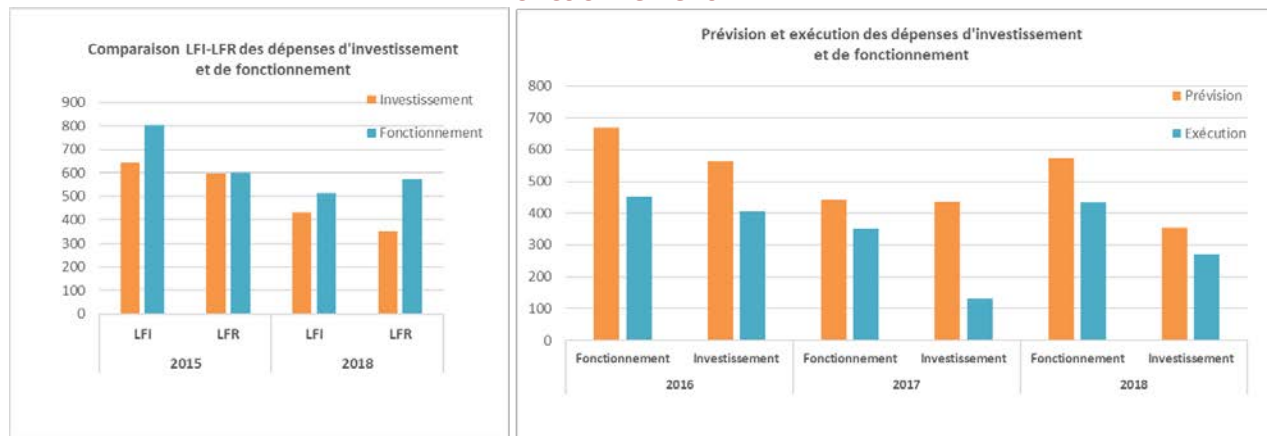
8. Budgétisation des investissements (force institutionnelle – moyenne ; effectivité – faible ; priorité des réformes - moyenne)

45. La budgétisation pluriannuelle des dépenses d'investissement n'est pas encore effective et le coût total des projets n'est pas inclus dans la documentation budgétaire. L'article 36 de la LOLFEB précise que les AE constituent la limite supérieure des dépenses dont le paiement peut s'étendre sur plusieurs années. Cependant, la procédure budgétaire en vigueur ne met pas encore en œuvre ce mécanisme. Dans la LF, les AE sont équivalentes aux CP, et la documentation budgétaire transmise au Parlement ne fait aucune référence au coût total des projets. Le dispositif actuel de préparation des projets d'investissement ne permet pas d'assurer l'achèvement des projets.

46. Si les virements de crédits des dépenses en capital aux dépenses courantes sont interdits par la loi, les projets enregistrent d'importantes sous-exécutions en pratique. L'article 40 de la LOLFEB prévoit que les crédits au titre des dépenses d'investissement ne peuvent être diminués au sein d'un programme. L'article 45 fixe en outre une limite de 2 % des crédits ouverts par la LF pour les virements de crédits. Dans la pratique, les crédits d'investissement font office de variables d'ajustement en cas de contrainte au niveau des ressources. Le graphique 14 met en évidence les écarts, parfois considérables entre les prévisions dans la LF et le taux d'exécution. Ce même graphique montre des écarts importants au niveau

des prévisions entre LFI et loi de finances rectificative. En 2018 notamment, l'ajustement à la baisse des crédits d'investissement s'est réalisé au profit des crédits de fonctionnement,

Graphique 14. Prévision et exécution des dépenses d'investissement et des dépenses de fonctionnement



Source : LFI, LFR, Lois de règlement.

47. La procédure d'élaboration du budget priorise l'inscription des projets en cours, mais ce principe n'est pas formalisé dans un document officiel. Les procédures de budgétisation donnent la priorité aux projets cohérents avec le PSGE, aux projets en cours, et à la contrepartie des financements extérieurs. Cependant, ces principes ne sont pas formalisés et le financement des projets en cours peut être affecté par l'introduction de nouveaux projets dans le budget. L'analyse de la liste des projets de la LF 2019 montre que plus de 50 % des projets sont des projets nouveaux, ce qui ne permet pas d'apprécier la priorisation des projets en cours. En outre, la présentation de la liste des projets dans le budget ne permet pas de distinguer les projets en cours et nouveaux projets : la nomenclature des projets inscrits dans le titre V ne permet pas de les identifier. Au sein d'une mission, ensuite déclinée par programmes, l'ensemble des projets sont regroupés dans une seule unité opérationnelle sur une même ligne, sans possibilité de différencier les projets, ni les services en charge de les mettre en œuvre. Cela limite la lisibilité dans le budget et nuit à la transparence de l'exécution des dépenses d'investissement.

48. Le cadre normatif vise à protéger les dépenses d'investissement durant l'exécution du budget, mais son effectivité est faible. Les réformes menées ces dernières années par le Gouvernement ont permis d'améliorer le cadre budgétaire, notamment depuis l'adoption de la LOLFEB. Toutefois, la qualité et la crédibilité des dépenses d'investissements n'est pas complètement assurée par les procédures de budgétisation. La priorisation des dépenses d'investissement et l'analyse de la DGBFIP devraient s'appuyer sur une « circulaire de programmation budgétaire » et sur des « fiche projets » (cf. annexe IV) à remplir par les ministères sectoriels, permettant de consolider et d'harmoniser les informations sur les projets. En outre, la codification des projets devra être améliorée afin de permettre l'identification des unités en charge de la gestion des dépenses. Enfin, la mise en œuvre progressive de la budgétisation en AE-CP doit conduire à l'inscription d'un plafond qui prenne en compte le coût

total du projet. Ces actions devraient être accompagnées d'un renforcement des capacités des cadres de la DGBFIP et de la mise à jour des outils informatiques.

9. Financement des activités d'entretien (force institutionnelle – faible ; effectivité -faible ; priorité des réformes - élevée)

49. Il n'y a pas de méthodologie standard permettant de déterminer les besoins d'entretien courant, et les coûts récurrents ne sont pas pris en compte dans les projets.

Aucune méthodologie n'a été établie pour estimer les coûts récurrents, et les ministères sectoriels ne procèdent pas à leur évaluation. Le guide de montage des projets élaboré par la DGBFIP en 2012, qui décrit les démarches que les ministères sectoriels doivent appliquer pour l'élaboration des projets à inscrire au budget, ne requiert pas la prise en compte des coûts récurrents et aucune norme n'existe pour préciser les estimations de coûts de maintenance.

50. L'estimation du coût des dépenses consacrées aux améliorations majeures ne se base sur aucune méthodologie standard, et l'entretien est insuffisamment financé. Il

n'existe pas de méthodologie standard centralisée permettant de déterminer le coût des gros travaux d'entretiens et leur financement. Certains secteurs ont défini des normes d'estimation des coûts de maintenance. Par exemple, dans le secteur énergie, les coûts de maintenance sont estimés sur la base de référentiel de coût d'entretien²⁵, mais qui n'est pas appliqué. Pour le secteur routier, l'estimation des dépenses consacrées à l'entretien des routes se base sur le résultat des études des ouvrages dégradés, et du critère d'urgence des travaux de maintenance. Ces dépenses sont inscrites dans le budget, et ventilés par projet, dans le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine routier et contrôle de la qualité des carburants » depuis la LF 2019. Elles sont financées par la redevance d'usage routier (RUR), et sont rapportées dans la liste des projets d'investissement annexé à la LF. Cependant le taux d'exécution des dépenses est faible, et les montants inscrits dans le budget ne reflètent pas forcément les besoins financiers en matière de maintenance (Tableau 6).

Tableau 6. Dépenses d'entretien routier (en Milliards de FCFA)

Libellé	2018			2019			2020	2021
	LFR	Réal.	%	LFR	Réal.	%	Prév.	Prév.
Entretien Routier	5,5	2,9	53%	16,14	0,879	5%	16,14	16,14

Source : Rapports d'exécution budgétaire, LF 2019 et PAP mission 68.

51. Les dépenses d'entretien courant ne sont pas identifiées dans le budget, et seules certaines dépenses de gros entretien y figurent.

Les dépenses d'entretien courant devraient être inscrites dans le titre III (dépenses en biens et services), et la maintenance périodique dans le titre V (dépenses d'investissement). Toutefois, les dépenses d'entretien de routine et les

²⁵ Selon les autorités, ce coût est estimé à environ 2 à 3 % du total du coût total du projet.

dépenses consacrées aux améliorations majeures ne sont pas systématiquement identifiées dans le budget, à l'exception des dépenses consacrées à l'entretien des routes.

52. La préservation des infrastructures implique de prévoir les dépenses d'entretien courant, de maintenance et de gros entretien, suivant une méthodologie standard. Les ministères sectoriels ne procèdent pas à l'estimation des besoins d'entretien courant, et ces dépenses ne sont pas prises en compte au moment de la préparation budgétaire. La mise en place d'une méthodologie et de procédures d'évaluation des coûts d'entretien et de maintenance est essentielle pour une gestion efficiente des investissements. Ces prévisions de dépenses d'entretien devraient être clairement identifiées dans les PAP. Le guide de montage des projets devrait être mis à jour pour prendre en compte l'obligation de prévoir les coûts d'entretien des projets. Les méthodes d'estimation des besoins en dépenses d'entretien courant et périodique doivent être aussi précisées dans le guide.

10. Sélection des projets (force institutionnelle – faible ; effectivité – faible ; priorité des réformes – élevée)

53. Le cadre institutionnel de validation des projets de développement institué par les textes n'est pas mis en place. Deux textes créent des structures centrales, au niveau technique et au niveau stratégique, pour examiner l'ensemble des projets à inscrire au budget. Le comité interministériel de validation des projets de développement dénommé comité d'études sectorielles a été créé par l'arrêté n°00198/MBCP du 8 septembre 2016²⁶. Il a pour mission de sélectionner les projets de développement à inscrire dans les PLF, et de suivre la bonne exécution de ces projets. Il est présidé par le ministre en charge du budget. Au niveau stratégique, le décret de février 2019 institue la commission interministérielle de validation et de coordination des programmes d'investissements en République gabonaise, présidée par le ministre en charge de l'économie et du budget. Elle a pour objectif de coordonner la programmation et la validation des projets d'investissements. Elle exerce également le suivi des financements de ces projets, l'effectivité de leur aboutissement ainsi que leur impact sur l'économie. Dans les faits, aucune de ces deux structures n'est opérationnelle et le rôle de revue, d'examen, de sélection et de priorisation des projets revient au BC-PSGE, précédemment rattaché à la Présidence et placé depuis février 2019 au SGG. La DGBFIP notifie l'enveloppe disponible de dépenses d'investissement au BC-PSGE et ne procède à aucune contre-expertise des projets sélectionnés.

54. La procédure de sélection des projets d'investissement n'est pas suffisamment encadrée, et les critères de sélection sont trop généraux et non publiés. L'arrêté n°00199/MBCP du 8 septembre 2016 fixe les conditions d'éligibilité d'un projet dans le PIP, notamment la réalisation d'une étude préalable comportant : (i) le contexte et la justification du projet, (ii) la faisabilité du projet (iii) le cadre logique, (iv) l'évaluation du projet et le suivi-évaluation, et (v) la pérennisation des acquis du projet. L'application de ces dispositions connaît

²⁶ Arrêté 198/MBCP du 8 septembre 2016 portant création et organisation du Comité interministériel de validation des projets de développement

des lacunes, et les critères ne sont pas publiés. Par ailleurs, le guide de montage des projets de 2012 précise les étapes à suivre pour élaborer les projets contribuant à la mise en œuvre du PSGE. Cependant, ce guide n'est pas utilisé. Dans la pratique, la sélection/priorisation des projets repose dans un premier temps sur les orientations du chef de l'Etat, puis viennent les projets en cours, puis ceux sur financement extérieurs et enfin les nouveaux projets. Des arbitrages politiques sont toujours possibles si les financements le permettent.

55. Le Gouvernement ne dispose pas de liste de projets matures, et la procédure de sélection des projets dans le budget manque de transparence. Chaque acteur de la GIP établit sa propre liste de projets d'investissement, sans que celle-ci ne soit centralisée. Le BC-PSGE, qui décide officiellement de l'inscription des projets dans le budget, possède la liste de projets émanant des ministères sectoriels prêts à être budgétisés. Parallèlement, d'autres entités, notamment le FGIS et l'ANPI disposent également de leurs propres listes de projets d'infrastructures et de projets à réaliser en PPP. Les évaluations ex ante permettant d'établir ces listes ne sont pas systématiques au niveau sectoriel, à l'exception des projets sur financement extérieur. Les études interviennent le plus souvent postérieurement à la sélection du projet et sont conduites parfois même directement par l'investisseur privé.

56. La formalisation de la procédure de sélection et de priorisation des projets est essentielle pour garantir une exécution efficiente des investissements. La mise en place et l'opérationnalisation du comité d'études sectorielles et de la commission interministérielle est une priorité à court-terme. Les procédures de sélection des projets devraient être clairement définies et communiquées à tous les acteurs de la GIP, les critères utilisés actuellement pour sélectionner les projets sont définis de façon globale, ouvrant la possibilité d'inscrire au budget des projets partiellement matures. En outre, l'absence de publication des critères de sélection et de transparence de la procédure ne permet pas d'assurer que les nouveaux projets sélectionnés soient articulés avec les objectifs du PSGE. Enfin, la capacité d'expertise et d'évaluation aux niveaux central et sectoriel devrait être renforcée.

C. Apport d'actifs publics productifs et durables

57. L'exécution des projets d'IP doit délivrer des actifs publics productifs et durables. Une exécution économiquement rentable, et dans les délais impartis, des projets d'IP nécessite un financement global, une gestion efficace ainsi qu'un dispositif de suivi-évaluation exhaustif et transparent. Ce pilier de l'évaluation PIMA vise à déterminer si les autorités :

- **ont un dispositif efficace de passation et de suivi des marchés publics**, évalué à travers la mise en œuvre : (i) de procédures ouvertes et concurrentielles ; (ii) d'un système de suivi adéquat des marchés et ; (iii) de procédures équitables s'appliquant dans des délais pertinents en matière d'examen des plaintes.
- **procèdent à la mise à disposition à temps du financement des dépenses en capital**, appréciée à travers : (i) la capacité des ministères et institutions à planifier et engager à

l'avance leurs dépenses d'investissement, sur la base de prévisions de trésorerie fiables ; (ii) le décaissement dans des délais pertinents des fonds destinés aux dépenses concernées et ; (iii) l'intégration des financements extérieurs dans le compte unique du Trésor (CUT).

- **mènent une gestion et un suivi adéquat de l'exécution de l'ensemble du portefeuille d'investissements**, évalués à travers l'existence : (i) d'un dispositif de suivi physico-financier des grands projets durant leur exécution ; (ii) de mécanismes de transferts de crédits d'un projet à l'autre et ; (iii) d'examens, a posteriori, des projets arrivés au bout de la phase d'exécution.
- **effectuent la gestion et le contrôle des projets d'IP durant leur exécution**, appréciés à travers : (i) l'existence d'un système efficace de gestion des projets ; (ii) l'édiction et l'application de règles, procédures et directives en matière d'ajustements de projets et ; (iii) la réalisation d'audits externes ex post.
- **assurent un suivi des actifs publics, en comptabilisant et en enregistrant correctement leur valeur dans les états financiers**, mesuré à travers (i) la mise à jour régulière des registres d'actifs, sur la base de l'analyse du stock, de leur valeur et de leur état ; (ii) l'enregistrement dans les comptes financiers de l'État de la valeur de ces actifs non financiers et ; (iii) l'inscription au compte de résultat de l'État de l'amortissement des immobilisations concernées.

58. L'exécution des investissements est faible tant du point des procédures de marchés publics, de la mobilisation des financements ou du suivi et contrôle des projets. Cette faible performance est liée aux difficultés de mise en œuvre d'un cadre institutionnel qui reste par ailleurs à développer, particulièrement s'agissant des marchés publics et de la gestion et du suivi du portefeuille d'IP.

11. Marchés publics (force institutionnelle - faible ; effectivité - faible ; priorité des réformes - élevée)

59. Peu de grands projets sont attribués suivant un processus concurrentiel, et le public a un accès limité aux informations sur la passation des marchés publics. Le code des marchés publics (CMP) promeut le caractère ouvert²⁷, c'est-à-dire concurrentiel, et transparent²⁸, à travers l'accès du public aux informations, des processus de passation des marchés²⁹. Pour autant, l'évaluation récente de la Banque mondiale du système des marchés publics³⁰ met en

²⁷ Cf. les articles 5, 56, 68, 70 et 71 du décret n°00027/PR/MEPPDD du 17 janvier 2018, portant CMP et l'article 5 de l'arrêté n°6/MEPPDD du 23 mars 2018, fixant les seuils de passation obligatoire des marchés publics.

²⁸ Cf. les articles 5, 48, 81, 82, 83, 127 et 136 du décret n°00027/PR/MEPPDD précité et l'article 5 de l'arrêté n°6/MEPPDD précité.

²⁹ L'évaluation du cadre juridique applicable aux contrats de PPP est réalisée dans l'institution 5 du PIMA.

³⁰ Cf. le rapport de juin 2019 de la Banque mondiale sur l'évaluation du système national des marchés publics.

exergue le caractère incomplet et / ou obsolète des textes d'application du CMP, notamment des manuels de procédures³¹. Particulièrement, les autorités gabonaises ne disposent pas de manuel sur les plans de passation des marchés publics. Dans les faits, l'entente directe est la pratique largement dominante³². Le public a un accès limité aux informations sur la passation de ces marchés publics. Seul le cadre juridique des marchés est mis à la disposition du public. Les opportunités de soumissions ne sont publiées que pour les marchés passés par voie d'appels d'offres, l'attribution des marchés, les informations sur les résultats du règlement des plaintes, les statistiques annuelles et les plans de passation des marchés ne sont pas publiés.

60. Les informations incomplètes de la base de données ne permettent pas d'assurer un suivi adéquat des marchés publics. Le cadre institutionnel des marchés prescrit un système permettant d'assurer le suivi des marchés, à travers la constitution d'une banque de données, mais il reste à documenter s'agissant des canevas des rapports analytiques standard. Ce cadre³³ ne précise pas un acteur responsable de la collecte des informations et documents, en vue de la constitution d'une banque de données électronique et de la production d'un rapport annuel sur l'efficacité et la fiabilité du système des marchés publics. Il confie cette responsabilité à la direction des marchés (DMP) de la DGBFIP et à l'autorité de régulation des marchés publics (ARMP), ce qui ne favorise pas la mise à disposition d'informations complètes. Par ailleurs, le cadre ne précise également pas les conditions de mise à disposition à temps des informations sur les passations des marchés publics. En pratique, les autorités ne disposent pas d'un système d'information de gestion des marchés publics. Les informations de la base de données sur les marchés sont incomplètes et ne sont pas disponibles à temps. La DMP tient une base de données, mais elle est incomplète. Particulièrement les ententes directes ne sont pas intégrées dans les plans de passation des marchés et l'information n'est pas totalement centralisée, entre la DMP et l'ANGTI.

61. Le processus d'examen des plaintes au sujet des marchés publics ne s'applique pas d'une manière équitable. Le cadre réglementaire³⁴ mentionne des principes généraux, permettant d'assurer un processus équitable, et dans des délais courts, d'examen des plaintes en matière de marchés. Toutefois, l'évaluation de la Banque mondiale relève que la qualification d'autorité administrative indépendante de l'ARMP n'est pas garantie, car elle ne relève pas d'une

³¹ L'ANGTI dispose toutefois d'une procédure formalisée relative à la soumission, l'évaluation et l'octroi de ses marchés.

³² Les statistiques de l'ARMP de l'exercice 2016 indiquent qu'en volume, plus de 80 % des marchés ont été passés par voie d'entente directe. L'évaluation de juin 2019 de la Banque mondiale rappelle les données du PEFA de 2017 qui relevait, pour 2015, un taux de plus de 70 % d'entente directe. La troisième revue des services du FMI indique que le taux du montant total des marchés conclus par entente directe s'élève, au 3^{ème} trimestre 2018, à 39 % pour une valeur de 67,9 milliards FCFA.

³³ Cf. les articles 65 et 83 du décret n°0058 PRMBCP du 16 janvier 2015, portant création et organisation de la DGBFIP et l'article 2 du décret n°278/PR/MEP du 22 août 2014, portant organisation de l'ARMP.

³⁴ Cf. les articles 40, 128, 129, 234 à 245 du décret n°00027/PR/MEPPDD précité et l'article 63 du décret n°0058 PRMBCP précité.

loi, mais d'un simple arrêté³⁵. De plus, ni les modalités de règlement amiable des litiges, ni les délais ne sont précisés. Dans les faits, les mécanismes de traitement des plaintes et contentieux³⁶ par le comité de règlement des différends ne sont pas opérationnels, faute de mise en place de ce comité.

62. L'amélioration du système de passation des marchés en lien avec les projets d'IP, permettant d'optimiser les ressources, constitue une priorité élevée. Les autorités gabonaises ne sont pas en capacité : (i) de mettre en œuvre des mécanismes en matière de concurrence et d'accessibilité du public à l'information sur la passation des marchés ; (ii) de suivre adéquatement les marchés, afin de s'assurer du bon fonctionnement du système, piloter le dispositif et traiter les problématiques afférentes et ; (iii) d'examiner efficacement les plaintes au sujet des marchés, pour évaluer si le système est correctement conçu et fonctionne comme prévu. Plusieurs mesures pourraient renforcer le cadre institutionnel de la passation des marchés liés aux projets d'IP et assurer sa pleine mise en œuvre : (i) la poursuite de la rédaction et la promulgation des textes et manuels d'application du code des marchés publics ; (ii) la systématisation du recours aux appels d'offres ouverts pour la sélection des prestataires, dans le cadre des dispositions du code des marchés ; (iii) la création d'un portail internet des marchés publics, sur lequel sont publiées des informations complètes et fiables sur les marchés ; (iv) le déploiement d'un système d'information propre au suivi et à la gestion de la commande publique et ; (v) une assise légale à la qualité d'autorité administrative indépendante de l'ARMP et la mise en place du comité de règlement des différends.

12. Disponibilité du financement (force institutionnelle - moyenne ; effectivité - faible ; priorité des réformes - élevée)

63. Les ministères et institutions ne sont pas en mesure de planifier et d'engager à l'avance des dépenses au titre de projets d'investissement, sur la base de prévisions de flux de trésorerie fiables. Le CMP³⁷ prescrit l'élaboration de plans de passation des marchés. La LOLFEB³⁸ mentionne l'élaboration d'un plan d'engagement et d'un plan de trésorerie, à annexer à la LF. Pour autant, il n'existe pas de guides spécifiques permettant d'opérationnaliser l'élaboration et l'articulation des différents outils de programmation et d'exécution budgétaire et financière³⁹. Une note circulaire annuelle du Premier ministre, relative à la gestion budgétaire de l'année, fixe des principes généraux mais ne permet pas aux responsables de planifier et

³⁵ cf. l'article 3 du décret n°278/PR/MEP précité.

³⁶ Selon le tableau n°13 de l'évaluation de la Banque mondiale de juin 2019, l'ARMP a reçu et traité, en 2018, six (6) recours. La mission n'a pas été en mesure d'analyser les délais de résolution des litiges.

³⁷ Cf. les articles 40, 46 et 47 du décret n°00027/PR/MEPPDD précité.

³⁸ Cf. les articles 13 et 81 de la loi organique n°020/2014 du 21 mai 2015, relative aux lois de finances et à l'exécution du budget.

³⁹ La DGTCP dispose toutefois d'un projet de manuel d'utilisation d'un outil logiciel métier dédié à la programmation experte de la trésorerie de l'État (Vigie Stat Trésorerie) de mars 2017.

d'engager à l'avance leurs dépenses d'investissement. Dans les faits, les prévisions de flux de trésorerie sont établies⁴⁰ et mises à jour régulièrement mais le comité de trésorerie⁴¹ n'est pas effectif et la fiabilité des informations n'est pas garantie⁴². Par ailleurs, les ministères sectoriels et l'ANGTI ne sont pas informés à temps des plafonds d'engagements qui leurs sont fixés⁴³.

64. Les fonds destinés au financement de dépenses au titre de projets ne sont pas décaissés à temps compte tenu des fortes tensions de trésorerie. Le cadre réglementaire n'est pas actualisé s'agissant des délais de traitement intermédiaires et globaux de la chaîne d'exécution budgétaire, comptable et financière des dépenses au titre des projets d'IP⁴⁴. L'arrêté⁴⁵ portant tableau des opérations financières de l'État définit, conformément aux règles de la CEMAC, les restes à payer. La LOLFEB⁴⁶ dispose que les restes à payer sont annexés au projet de loi de règlement. L'applicatif VECTIS dispose d'un module de suivi des délais de paiement, avec des fonctionnalités d'alerte. Les arriérés de paiement font l'objet d'un suivi étroit dans le cadre du programme conclu avec les services du FMI et les autorités gabonaises publient des rapports trimestriels de suivi des restes à payer. En pratique, eu égard au volume important des arriérés de dette intérieure et extérieure⁴⁷, les dépenses d'IP des projets sur financements intérieurs et extérieurs sont soumises à de fortes restrictions de trésorerie, ce qui nuit à la bonne exécution physique et financière des projets⁴⁸. Les délais d'exécution de la chaîne budgétaire et comptable ne sont pas suivis, alors même que l'information est disponible dans VECTIS.

65. Bien que le cadre juridique le prévoit, les financements extérieurs des projets ne sont pas intégrés dans la principale structure des comptes bancaires de l'État. Le cadre

⁴⁰ Cf. le plan de trésorerie prévisionnel du rapport économique, social et financier accompagnant le PLF 2019.

⁴¹ L'arrêté n°503 MBCP/MEPPDD du 9 mai 2018, portant création, attributions, organisation et composition du comité de trésorerie de l'État est en cours de modification.

⁴² La mission n'a pas été en mesure d'analyser les écarts entre les prévisions et les réalisations du plan de trésorerie et la DGCPT a fait part de difficultés dans l'échange d'informations avec les administrations financières.

⁴³ Pour mémoire, en 2015, le PEFA indiquait que les ministères disposaient d'informations fiables sur leurs plafonds d'engagement moins d'un trimestre à l'avance.

⁴⁴ Une note circulaire du 6 janvier 2012 a précisé ces délais dans le cadre de la mise en place du budget de l'exercice 2012, mais n'a pas été actualisée chaque année, notamment pour prendre en compte les tensions de trésorerie.

⁴⁵ Cf. l'article 16 de l'arrêté n°0410/PM/MBCP/MDDEPIP du 12 mai 2016, fixant les modalités de production du tableau des opérations financières de l'État.

⁴⁶ Cf. l'article 18 de la loi organique n°020/2014 précitée.

⁴⁷ Le rapport trimestriel de suivi des restes à payer du 4^{ème} trimestre 2018 fait état d'un total de plus de 69 Milliards de FCFA d'arriérés au titre des ordonnances émises au profit des entreprises, dont plus de 8 Milliards de FCFA à plus de trois mois et plus de 41 Milliards FCFA au titre de la dette extérieure. Pour autant, il n'est pas possible d'identifier précisément la part en lien avec les dépenses d'investissement. Un audit des arriérés est en cours dans le cadre du programme avec le FMI.

⁴⁸ D'après les informations communiquées par l'ANGTI, à date, vingt-deux (22) projets sur un total de soixante-dix (70) sont à l'arrêt, soit un taux de plus de 31 %.

juridique⁴⁹ prescrit que toutes les ressources, dont les financements extérieurs des bailleurs de fonds, sont intégrées dans le compte unique du Trésor. Dans les faits, conformément aux conventions de financement, les financements extérieurs sont logés soit au sein de la Caisse des dépôts et des consignations⁵⁰, en dehors de la BEAC, soit dans des banques commerciales, comme cela est le cas pour quelques projets financés par la Banque mondiale.

66. La disponibilité du financement des dépenses d'IP, permettant d'optimiser l'exécution physique et financière des projets, doit être améliorée à court terme. Les autorités gabonaises ne sont pas en mesure : (i) de planifier et d'engager à l'avance des dépenses d'IP, sur la base de prévisions de flux de trésorerie fiables, pour déterminer si les liquidités seront disponibles au fur et à mesure des besoins et prévenir tout retard dans l'exécution des projets ; (ii) d'assurer le décaissement à temps des fonds destinés au financement des dépenses au titre des projets, afin de respecter les obligations contractuelles de paiement et de prévenir les arriérés de dépenses et ; (iii) d'intégrer, comme le prévoit le cadre juridique, les comptes bancaires des projets sur financements extérieurs dans le périmètre de la BEAC, pour suivre les flux et mieux planifier les dépenses des projets. Les recommandations suivantes visent à renforcer la disponibilité des financements alloués aux projets d'investissements, en : (i) rédigeant les guides de procédure des plans de passation des marchés, plans d'engagement et plans de trésorerie ; (ii) opérationnalisant les réunions régulières du comité de trésorerie, pour fiabiliser l'information et permettre un arrimage efficace avec les outils de programmation et d'exécution budgétaire ; (iii) mettant en œuvre l'exécution en AE et en CP, pour mettre à disposition des sectoriels des plafonds d'engagement annuels et réguler régulant périodiquement les crédits de paiement, selon les prévisions d'avancement physique des projets ; (iv) actualisant la note circulaire de janvier 2012 sur les délais de paiement et en activant le suivi des délais dans VECTIS ; (v) définissant un plan d'apurement des arriérés accumulés sur les projets à l'arrêt et ; (vi) logeant les financements extérieurs à venir dans des comptes séquestres à la BEAC.

13. Gestion et suivi du portefeuille (force institutionnelle - faible ; effectivité - faible ; priorité des réformes - élevée)

67. Les grands projets d'investissement font l'objet d'un suivi physique et financier au cours de la phase d'exécution mais l'information n'est pas centralisée de manière efficace. Les procédures des bailleurs et le cadre national définissent des règles⁵¹ pour le suivi au cours de

⁴⁹ Cf. l'article 80 de la loi organique n°020/2014 précitée et l'article 111 du décret n°0094/PR/MBCP du 8 février 2016, portant règlement général sur la comptabilité publique (RGCP).

⁵⁰ Une liste de novembre 2018 fait état de trente-et-un (31) comptes de projets ouverts auprès de la trésorerie spéciale des financements extérieurs et des fonds de contrepartie dans les livres de la Caisse des dépôts et des consignations, mais cette liste ne prend pas en compte les opérations en cours visant à clôturer ces comptes.

⁵¹ Cf. l'article 17 du décret n°0862/PR/MBCPFP du 28 octobre 2013, fixant les modalités de prise en compte des projets dans le Programme d'Investissements Publics en République Gabonaise.

la phase d'exécution, mais sont insuffisants pour la centralisation. Les procédures confèrent des responsabilités à la DMP de la DGBFIP⁵², aux délégations provinciales des marchés publics⁵³, à l'ANGTI⁵⁴ ainsi qu'au comité interministériel de validation des projets de développement⁵⁵. Le guide de montage de projet mentionne des règles générales sur le suivi physico-financier. Pour autant, les modalités de mutualisation et de centralisation périodiques de l'information concernant le portefeuille de projets sur financements intérieurs et extérieurs sont insuffisantes⁵⁶. Le décret du 28 octobre 2013 fixant les modalités de prise en compte des projets dans le programme d'investissements publics ne confie pas de responsabilité précise à un organe en charge de la centralisation du suivi physique et financier, ce qui affaiblit considérablement le cadre institutionnel. En pratique, pour la plupart des grands projets, les coûts annuels et les progrès matériels sont suivis durant l'exécution, mais les informations ne sont pas régulièrement rapprochées, mutualisées et centralisées. L'ANGTI effectue le suivi physique et financier des projets dont elle a la charge, mais ne partage pas régulièrement l'information avec les autres intervenants. Le suivi financier relève de la DGBFIP et de la DGCP mais le retour d'information sur le paiement effectif n'est pas disponible pour tous les acteurs⁵⁷. La centralisation des informations au niveau du SGG n'est pas effective. Cette absence de lien entre suivi physique et financier peut conduire à des paiements effectifs sans que les travaux n'aient été réalisés, comme l'illustre le projet de la route PK12-PK105 (Annexe V). Le rapport de la Cour des comptes de janvier 2016 sur l'audit de la performance des dépenses relatives à la lutte contre le SIDA et le paludisme fait aussi état de certains centres de paludisme dont les travaux ont été payés mais qui ne sont pas construits.

68. Les transferts de crédits d'un projet d'investissement à l'autre durant la phase d'exécution ne peuvent pas être mis en œuvre de manière opérationnelle. La LOLFEB⁵⁸ autorise des transferts de crédits d'un projet d'investissement à l'autre durant la phase d'exécution, mais seulement par un décret présidentiel, ce qui rend le dispositif inapplicable en pratique. En conséquence, il n'existe pas de procédures transparentes formalisées permettant d'apprécier et de justifier ces transferts. Les autorités ont rédigé un projet de décret sur les mouvements de crédits pour remédier à cette difficulté juridique, mais le texte reste à examiner

⁵² Cf. les articles 67 et 69 du décret n°0058 PRMBCP précité.

⁵³ Cf. l'article 83 du décret n°0058 PRMBCP précité.

⁵⁴ Cf. l'article 2 du décret 354/PR/MIHAT du 22 juillet 2015, portant création et organisation de l'ANGTI.

⁵⁵ Cf. l'article 3 de l'arrêté n°198 du 8 septembre 2016, portant création et organisation du comité interministériel de validation des projets de développement.

⁵⁶ Suite au récent repositionnement du bureau de coordination du PSGE auprès du secrétariat général du Gouvernement (SGG), le décret 48/PR du 12 janvier 2015 portant réorganisation du bureau de coordination du PSGE n'a pas été actualisé.

⁵⁷ Particulièrement, l'interface retour entre l'applicatif de paiement de la DGCP et VECTIS n'est plus opérationnelle.

⁵⁸ Cf. les articles 16 et 45 de la loi organique n°020/2014 précitée.

et à promulguer. Dans les faits, les ministères sectoriels rencontrés par la mission n'ont jamais effectué de transferts de crédits d'un projet d'investissement à l'autre durant la phase d'exécution.

69. Le Gouvernement ne procède pas à l'examen ex post des projets achevés et n'ajuste pas, sur cette base, les politiques et procédures d'exécution des projets. Les procédures des bailleurs et le cadre national⁵⁹ définissent des principes généraux pour l'examen ex post des projets mais le dispositif national est insuffisamment détaillé et les règles d'ajustement en fonction des résultats des examens ne sont pas prévues. Les procédures confèrent des responsabilités⁶⁰ au contrôle général d'État⁶¹, à la direction de l'évaluation de la performance des politiques budgétaires de la DGBFIP⁶², ainsi qu'à l'ARMP⁶³. Le contrôle général d'État est un service central à compétence unique, rattaché à la Primature, organisé en trois corps d'inspection, l'inspection générale de l'administration, l'inspection générale technique et l'inspection générale des finances. Le guide de montage de projet mentionne des règles générales sur l'évaluation a posteriori des projets mais il n'existe pas de guide détaillé et les règles d'ajustement en fonction des résultats des examens ne sont pas formalisées. En pratique, l'examen ex post des grands projets d'investissement n'est dans la plupart des cas requis et réalisé que pour les financements extérieurs, mais la mission n'a pas été en mesure d'analyser des rapports d'évaluation.

70. La gestion et le suivi du portefeuille de projets présente des faiblesses importantes, impliquant des mesures immédiates de renforcement des contrôles. Les autorités gabonaises assurent le suivi physique et financier des grands projets, afin de vérifier régulièrement si leur mise en œuvre se déroule conformément à ce qui est prévu, et d'identifier les dépassements de coûts, les retards et autres problèmes. Cependant, l'information n'est pas fiable, mutualisée et centralisée de manière efficace, ce qui perturbe la qualité du suivi global de la mise en œuvre du PSGE et peut conduire à des paiements indus. Par ailleurs, les autorités ne procèdent pas : (i) aux réaffectations permettant d'accélérer la mise en œuvre du portefeuille de grands projets, en transférant des crédits des projets qui avancent moins vite que prévu vers ceux qui progressent plus rapidement et ; (ii) à l'examen ex post systématique des projets achevés, afin de tirer des enseignements sur leur mise en œuvre et ajuster, sur cette base, les politiques et procédures d'exécution. La fiabilisation et la centralisation de l'information sur l'exécution physique et financière des projets, sur financements intérieurs et extérieurs ; le rétablissement de l'interfaçage entre le système d'information de paiement de la DGCPT et VECTIS et l'habilitation des acteurs de la GIP à accéder aux informations sur ces paiements

⁵⁹ Cf. l'article 17 du décret n°0862/PR/MBCFPF précité.

⁶⁰ La mission n'a pas été en mesure de rencontrer les représentants du nouveau ministère en charge de la promotion de la bonne gouvernance, de la lutte contre la corruption et de l'évaluation des politiques publiques.

⁶¹ Cf. le décret n°0219 du 4 juin 2012, relatif au contrôle général d'État.

⁶² Cf. les articles 43 et 44 du décret n°0058 PRMBCP précité.

⁶³ cf. l'article 2 du décret n°278/PR/MEP précité.

effectifs ; et la systématisation de l'examen ex post des projets sont indispensables au renforcement du suivi et des contrôles sur la gestion des projets.

14. Gestion de l'exécution des projets (force institutionnelle - moyenne ; efficacité - faible ; priorité des réformes - moyenne)

71. Les acteurs désignent systématiquement les responsables des grands projets d'investissement, mais les plans d'exécution ne sont pas systématiquement établis avant l'approbation du budget. En dehors des procédures des bailleurs, la mise en place du cadre de gouvernance des projets n'est soutenue par aucun texte au niveau sectoriel. Toutefois, l'ANGTI formalise, pour chaque grand projet d'infrastructures qu'elle suit, des procédures de gestion de projet, désignant systématiquement les cadres supérieurs responsables de la mise en œuvre. Au niveau des ministères sectoriels, des arrêtés et décisions sont généralement pris pour la mise en place et la désignation des organes de gestion des projets. Les accords de financements des projets sous financements extérieurs encadrent également le dispositif de gouvernance. Dans les faits, l'ANGTI et les sectoriels en charge de l'exécution des projets de développement mettent en place le dispositif nécessaire à la mise en œuvre des projets mais les plans d'exécution ne sont établis avant l'approbation du budget que pour les projets sous financements extérieurs.

72. Le Gouvernement n'a pas émis des règles, procédures et directives concernant les ajustements des projets à appliquer systématiquement à tous les grands projets. Au-delà des traditionnels mécanismes existants, en général, en matière d'avenants⁶⁴ dans les marchés publics, le cadre institutionnel ne mentionne aucune règle, procédure et directive concernant les ajustements des projets en cours de mise en œuvre. En pratique, les projets d'IP ne font généralement pas l'objet de réajustements en cours de vie sur la base d'un réexamen fondamental des raisons les justifiant, de leurs coûts et des résultats attendus. Seuls les critères de disponibilité des fonds ou de priorité politique entraînent une régulation.

73. Les grands projets d'investissement ne sont généralement pas soumis à des audits externes ex post. Le cadre juridique donne un mandat général à la Commission des finances, du budget et de la comptabilité publique de l'Assemblée nationale⁶⁵ et à la Cour des comptes⁶⁶ pour procéder aux évaluations des politiques publiques et aux audits de performance. Ce mandat intègre, de facto, les enquêtes et audits externes ex post des projets, mais ces

⁶⁴ Cf. l'article 179 du décret n°00027/PR/MEPPDD précité.

⁶⁵ Cf. les articles 36 de la Constitution de la République Gabonaise, issue de la loi n°3/91 du 26 mars 1991 modifiée par la loi n°1/2018 du 12 janvier 2018, portant révision de la Constitution de la République Gabonaise ainsi que l'article 83 de la loi organique n°20/2014 précitée. Le règlement intérieur de l'Assemblée nationale a été remanié en février 2019.

⁶⁶ Cf. les articles 48, 76 et 77 de la Constitution de la République Gabonaise précitée, les articles 2, 18, 26, 36 et 159 de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994, fixant l'organisation, la composition, les compétences, le fonctionnement et les règles de procédure de la Cour des comptes ainsi que l'article 86 de la loi organique n°20/2014 précitée.

institutions ne disposent pas de manuel d'audit a posteriori des projets d'IP⁶⁷. La publicité des rapports est également prévue dans le cadre législatif⁶⁸. À date, aucun grand projet récent d'IP sur financement intérieur n'a fait l'objet d'un audit externe ex post de la part du Parlement ou de la Cour des comptes. La Cour a toutefois réalisé, en avril 2017, un audit de performance de la commande publique des infrastructures routières et des ouvrages d'art réalisés par le groupement SANTULLO / SERICOM sur la période de 2010 à 2015⁶⁹. Cet audit, publié sur le site de la Cour⁷⁰, a notamment mis en exergue le manque de planification des dépenses, la non-application des dispositions du CMP et les lacunes dans la mise à disposition des fonds.

74. Une consolidation de la gestion de l'exécution des grands projets doit s'opérer pour renforcer la transparence de la GIP. La gestion de projet réalisée permet globalement de s'assurer que la mise en œuvre du projet se déroule conformément à la portée, au coût et au calendrier prévu. Toutefois, (i) il n'existe pas de règles et procédures normalisées d'ajustement, indispensables pour anticiper les éventuelles répercussions sur le projet, et apporter, le plus tôt possible, les modifications nécessaires et ; (ii) les audits externes a posteriori des grands projets sont quasi inexistantes. Il conviendrait de les systématiser en les fondant sur une approche basée sur les risques et les enjeux financiers et en publiant largement les résultats.

15. Suivi des actifs publics (force institutionnelle - moyenne ; effectivité - faible ; priorité des réformes - moyenne)

75. Les registres d'actifs ne sont ni exhaustifs, ni mis à jour régulièrement sur la base de l'analyse des stocks, des valeurs et de l'état des actifs publics. Un cadre normatif général⁷¹ régit la comptabilité des matières, mais n'est pas suffisamment documenté pour opérationnaliser le recensement puis l'actualisation des registres d'actifs. La direction des assurances et du patrimoine administratif de la DGBFIP⁷² est notamment chargée de suivre le patrimoine immobilier de l'État, de centraliser les comptabilités matières des ordonnateurs et de la tenue à jour d'un inventaire permanent des biens meubles et immeubles appartenant à l'État. Les autorités disposent du système d'information spécifique PRACTIS pour la comptabilité des

⁶⁷ La Cour des comptes est notamment affiliée à plusieurs associations (INTOSAI, AFROSAI, CREFIAF, AISCCUF) et se dote progressivement de manuels d'audit.

⁶⁸ Cf. l'article 44 de la loi n°021/2014 du 30 janvier 2015, relative à la transparence et à la bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques.

⁶⁹ La Cour a également élaboré d'autres rapports d'audit, dont celui de la performance des dépenses relatives à la lutte contre le SIDA et le paludisme au cours de la période 2010 à 2014 (janvier 2016) et celui de la CNAMGS (janvier 2017), mais ces rapports ne concernent pas spécifiquement la gestion des IP.

⁷⁰ Cf. <http://www.ccomptes.ga/index.php/telechargements/category/2-audits>.

⁷¹ Cf. notamment l'article 75 de la loi organique n°020/2014 précitée, les articles 118, 119, 139 à 142, 208 à 211 et 259 à 262 du décret n°0094/PR/MBCP précité, l'article 40 du décret n°0535/PR/MBCP du 20 octobre 2015, portant plan comptable de l'État ainsi que le décret n°01379/PR/MBCPPRE du 22 novembre 2011, relatif à la comptabilité spéciale des matières de l'État.

⁷² Cf. les articles 53, 54, 56 et 57 du décret n°0058 PRMBCP précité.

matières. Pour autant, le cadre ne précise pas les canevas de journal, grand-livre, fiches d'immobilisation et d'inventaire et balance générale à utiliser. Il n'existe pas dans les faits des registres d'actifs exhaustifs et mis à jour régulièrement dans PRACTIS. Le suivi est partiel et éparé, sans aucune visibilité sur la situation globale. Le FGIS a été créé pour gérer les valeurs immobilières immatérielles mais aussi matérielles, mais les informations ne sont pas mutualisées. Par ailleurs, la société de patrimoine assure l'entretien du patrimoine relatif aux infrastructures d'eau et d'énergie, et la société de patrimoine des infrastructures numériques est chargée de l'entretien du patrimoine afférent à ces infrastructures. Cependant, il n'y a pas de communication avec la DGBFIP et le patrimoine géré par ces structures publiques échappe à toute comptabilisation.

76. La valeur des actifs non financiers enregistrée dans les comptes financiers de l'État n'est pas exhaustive, justifiée par des fiches d'inventaire et régulièrement réévaluée. Le cadre institutionnel⁷³ détermine des principes généraux de valorisation et d'enregistrement des actifs non financiers dans les états financiers de l'État, ainsi que les modalités pratiques et précises de valorisation et d'inscription en comptabilité⁷⁴. En pratique, les états financiers de l'État⁷⁵ élaborés à partir d'ASTER font apparaître une valeur non fiabilisée de certains actifs non financiers et ceux-ci ne sont pas régulièrement réévalués. Bien que le tableau de la situation nette fasse l'objet d'une description précise dans l'annexe du compte général de l'État, l'absence de pleine mise en œuvre de la comptabilité des matières ne permet pas de justifier les valeurs enregistrées, à travers un nécessaire rapprochement avec des fiches d'immobilisations et d'inventaires.

77. L'amortissement des immobilisations porté au compte de résultat de l'État n'est également pas exhaustif et justifié par des fiches d'inventaire. Le cadre institutionnel⁷⁶ fixe le principe général de l'enregistrement des amortissements des immobilisations dans le compte de résultat de l'État et le livre des normes comptables et les fiches techniques détaillent concrètement le dispositif. Dans les faits, le compte général de l'État 2017 fait apparaître dans le compte de résultat les dotations aux amortissements et provisions. Les méthodes de calcul, les hypothèses retenues et le tableau d'amortissement applicable, basé sur des estimations statistiques, sont également précisés. Cependant, en l'absence de fiches d'immobilisations et d'inventaire, la base sur laquelle s'applique l'amortissement ne peut être valablement appréciée, s'agissant de sa fiabilité et de son caractère exhaustif.

⁷³ Cf. notamment les articles 72 et 73 de la loi organique n°020/2014 précitée, les articles 135, 136, 137 et 146 du décret n°0094/PR/MBCP précité ainsi que les articles 7, 26, 28 et 40 à 42 du décret n°0535/PR/MBCP précité.

⁷⁴ Cf. le plan comptable de l'État commenté de 2016, le livre des normes comptables publiques du Gabon ainsi que les fiches techniques de comptabilisation des opérations des entités publiques de juin 2014.

⁷⁵ Cf. le compte général de l'État 2017.

⁷⁶ Cf. notamment les articles 119, 137 et 146 du décret n°0094/PR/MBCP précité et les articles 26, 29, 34 à 39 du décret n°0535/PR/MBCP précité.

78. La mise en œuvre du suivi des actifs publics, essentiel à une politique budgétaire durable, à la planification, et à la budgétisation de l'entretien, doit être progressivement poursuivie. Le cadre normatif de la comptabilité générale est en ligne avec les meilleures pratiques internationales, mais le niveau de mise en œuvre de l'organisation de la fonction comptable des matières reste faible. Ainsi, la tenue et la mise à jour régulière des registres exhaustifs d'actifs publics, n'est pas assurée et l'enregistrement de la valeur des actifs non financiers et de leur amortissement dans les comptes financiers de l'État n'est pas fiabilisée. La poursuite des travaux de fiabilisation du suivi des actifs publics devrait permettre de garantir la maintenance et le renouvellement des infrastructures en : (i) développant la comptabilité des matières, et en recensant progressivement les actifs existants et ; (ii) fiabilisant la valorisation des actifs non financiers et des amortissements, à travers le rapprochement avec les fiches d'immobilisations et d'inventaire et en réévaluant régulièrement les valeurs.

D. Questions transversales

A. Soutien informatique

79. Le système informatique couvre essentiellement la préparation et l'exécution de la loi de finances à travers trois logiciels. Au niveau de la planification des projets, il n'existe pas de base de données informatiques complète et validée sur les projets d'investissements. Les idées de projets sont tenues sur des fiches Excel par les directeurs de services techniques de chaque ministère en l'absence d'une structure unique dédiée à la centralisation des projets. La préparation et l'exécution du budget dans sa phase administrative sont effectuées dans le logiciel VECTIS. La phase comptable est gérée par les logiciels ASTER et DC. Les ordonnances de paiement issues l'application VECTIS sont ensuite déversées dans ASTER, puis dans l'application DC (phase Trésor) pour procéder à la mise en règlement de la dépense. Le système d'information permettant l'inventaire et le suivi des immobilisations (le logiciel PRACTIS) n'est pas encore déployé dans les administrations.

80. La spécialisation des dépenses par unité opérationnelle ne permet pas un suivi par projet dans le système informatique. La spécialisation de base de la nomenclature budgétaire étant l'unité opérationnelle, les projets d'investissements n'apparaissent pas dans la nomenclature par destination. Les projets d'investissement sont dilués dans la nature de la dépense du titre V de l'unité opérationnelle. En conséquence, il n'existe pas de base de données informatique des projets inscrits au budget, même sur une base annuelle. Un retraitement est nécessaire pour disposer de cet état dans VECTIS.

81. Le morcellement des systèmes d'information et l'absence d'un système propre à la constitution et au suivi d'une banque de projets affectent la performance de la GIP. La cartographie et la couverture actuelle des systèmes d'information ne permettent pas de disposer d'un répertoire unifié de projets dans la phase de planification et de pouvoir effectuer des choix reposant sur des critères objectifs au moment de leur inscription au budget. Une interconnexion entre les systèmes mettant en relation toutes les parties prenantes (ministères sectoriels,

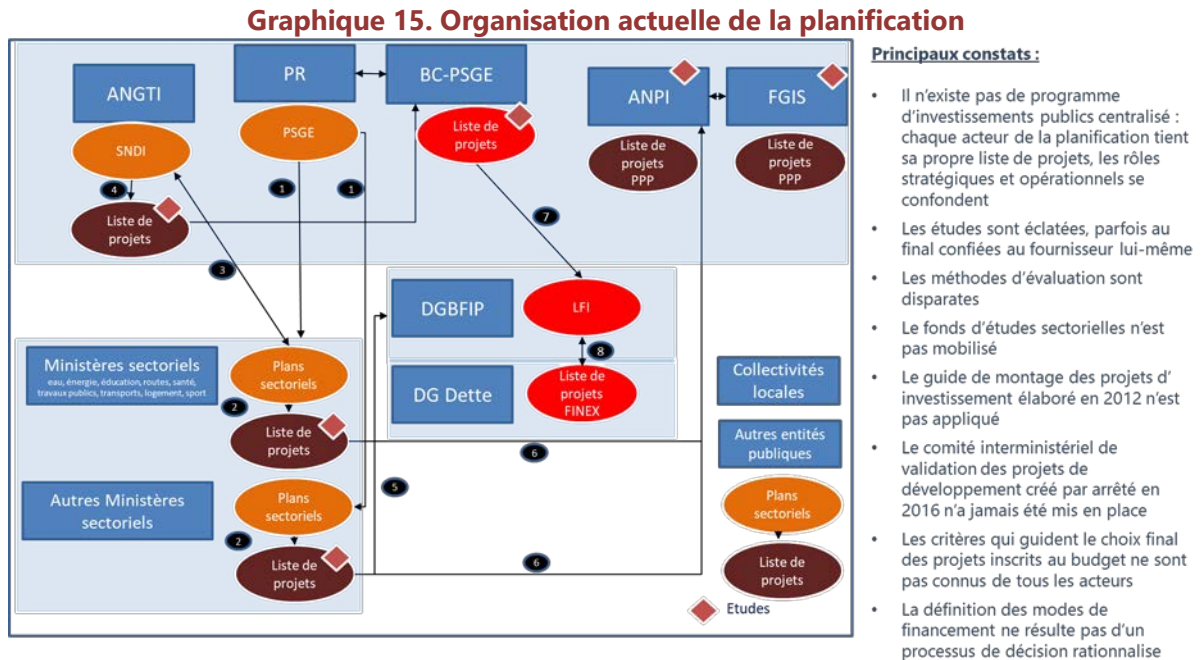
directions générales du budget et des finances publiques et du trésor et de la comptabilité publique) et couvrant tout le cycle de la GIP serait indispensable pour améliorer le suivi et l'efficacité des dépenses d'investissement.

B. Cadre juridique

82. Le cadre juridique relatif à la GIP est à la fois peu étoffé et diffus, tant sur le rôle des acteurs que sur les procédures. Concernant les structures en charge de la GIP, plusieurs textes existent, sans véritable cohérence entre eux. Le décret n° 0058/PR/MBCP du 16 janvier 2015 portant création et organisation de la DGBFIP la dote d'attributions pour coordonner le suivi des projets d'investissements à travers : (1) le suivi et l'évaluation périodique des projets ; et (2) la constitution d'une banque de données des projets. La responsabilisation de la DGBFIP dans la gestion des projets d'investissement a été aussi renforcée par l'arrêté n° 00198 MBCP du 8 septembre 2016, qui lui confère le secrétariat du comité interministériel de validation des projets appelé comité d'études sectorielles. La mission de ce comité est de choisir parmi les projets de développement contenus dans le programme d'investissement publics ceux à inscrire dans la loi de finances, de suivre la bonne exécution de ses projets. Une nouvelle commission interministérielle de validation et de coordination des programmes d'investissements en République Gabonaise a parallèlement été créée en février 2019 avec pour objectif de coordonner la programmation et la validation des projets d'investissements et exercer également le suivi des financements de ces projets, l'effectivité de leur aboutissement ainsi que leur impact sur l'économie. Concernant les outils, le guide d'élaboration des projets est disponible depuis 2012, exposant essentiellement les règles relatives à la présentation du document de projet. Ces règles se répartissent en cinq points : (i) le contexte du projet et sa justification, (ii) la faisabilité du projet dans ses aspects opérationnels (iii) le cadre logique du projet (iv) l'évaluation du projet pour en apprécier sa pertinence, (v) la pérennisation des acquis du projet. La limite principale du guide est qu'il traite principalement du contenu du document de projet, sans faire mention des acteurs du processus du cycle de projet et des responsabilités. Certains éléments du guide ont été ensuite repris dans le décret n°0862/PR/MBCPFP du 28 octobre 2013 fixant les modalités de prise en compte des projets dans le programme d'investissements publics en République Gabonaise, et dans l'arrêté n°00199MBCP fixant les conditions d'éligibilité d'un projet d'investissement dans le programme d'investissements publics du 8 septembre 2016.

83. Dans la pratique, ce cadre juridique ne trouve pas d'application, désorganisant l'ensemble du cycle de la GIP. Les dispositions des textes ne sont pas mises en œuvre. Le fonctionnement de la DGBFIP est en décalage avec les dispositions du décret. En particulier, la direction de l'exécution de la DGBFIP comporte un service en charge de l'exécution des dépenses d'investissement, alors que les textes prévoient que celle-ci soit dévolue aux ministères sectoriels. Le programme d'investissements publics n'a jamais été élaboré, ni les procédures du guide appliquées. Le comité d'études sectoriel n'a pas non plus été réuni dans la pratique, ni la nouvelle commission interministérielle. Par ailleurs, de nombreux autres acteurs interviennent dans la gestion de la GIP, parfois au-delà des attributions qui leur sont confiées comme l'ANGTI.

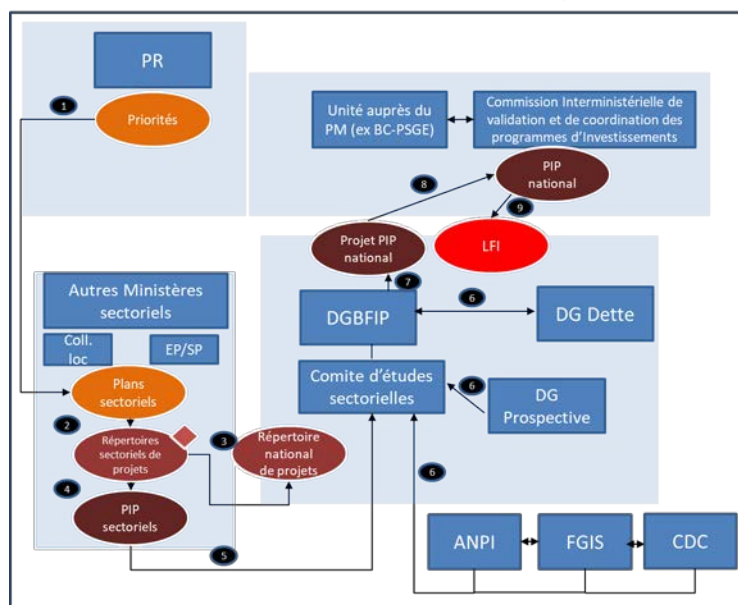
La fonction de sélection des projets que devait exercer le comité d'études sectorielles est en pratique éclatée entre l'ensemble des intervenants, qui élabore chacun leur propre liste de projets et recherchent les modes de financement de ces projets, sans coordination réelle et favorisant l'apparition d'opérations extrabudgétaires, comme dans le cas du FGIS. Au final, les projets inscrits en loi de finances sont sélectionnés par l'ancien BC-PSGE, aujourd'hui au sein du SGG, sans circularisation réelle de l'information entre l'ensemble des acteurs (Graphique 15).



Source : Mission.

84. Il est urgent de renforcer le cadre juridique et de rationaliser l'organisation de la GIP. Le cadre juridique existant devrait être complété et harmonisé à travers l'élaboration et l'adoption d'un décret encadrant l'ensemble du cycle de la GIP, précisant les responsabilités, les termes et notions, les documents, les processus et les procédures, à chaque étape de la GIP. Ce décret serait ensuite décliné dans des guides et manuels détaillant précisément le rôle des acteurs et la méthodologie applicable à des processus spécifiques. La déconcentration effective de l'ordonnancement dans les ministères sectoriels est aussi indispensable pour permettre une exécution de la dépense au plus près du terrain et permettre de responsabiliser les gestionnaires de programmes budgétaires et de projets. En lien avec l'élaboration du décret, l'organisation de la GIP doit être rationalisée et le rôle des structures impliquées redéfini à travers la révision des textes qui les régissent. Ainsi, le comité d'études sectorielles pourrait devenir la structure technique centrale chargée de préparer le projet de PIP qui serait ensuite validé par la commission interministérielle. Le graphique 16 présente une proposition pour rationaliser l'exercice de la fonction de planification.

Graphique 16. Proposition d'organisation cible de la planification



Principales caractéristiques :

- L'ANGTI n'intervient plus au niveau de la planification mais seulement au niveau de l'exécution pour la maîtrise d'ouvrage déléguée
- Les études sont réalisées par les ministères sectoriels et financées par le FES piloté par la DGBFIP
- Le BC-PSGE devient une structure légère directement rattachée au Premier Ministre, il assure le secrétariat de la Commission interministérielle de validation et de coordination des programmes d'investissements, et produit le rapport annuel sur la mise en œuvre des priorités présidentielles
- La DGBFIP analyse la soutenabilité budgétaire des projets inscrits aux répertoires et aux PIP sectoriels, détermine en coordination avec l'ANPI, le FGIS, et la Dette le mode de financement pertinent. Elle assure le secrétariat du Comité d'études sectorielles.
- Le Comité d'études sectorielles prépare le projet de PIP national en sélectionnant les projets selon des critères transparents.
- La Commission interministérielle de validation et de coordination des programmes d'investissements donne les orientations sur le PIP dans une circulaire budgétaire et valide le projet de PIP en veillant à la transparence des critères utilisés.

Source : Mission.

C. Capacités des effectifs

85. La fonction de planification et de programmation des investissements n'est pas systématisée dans les ministères sectoriels. Quelques ministères, notamment la santé et l'éducation, disposent dans leurs cadres organiques de services de planification et de programmation en raison de la forte implication des partenaires techniques et financiers dans les politiques sectorielles. L'organigramme du ministère de la santé comprend une direction générale de la planification, des infrastructures et des équipements avec pour mission de rendre les soins accessibles à tous, grâce à un réseau de structures sanitaires réparties et équipées sur l'ensemble du territoire national. Elle est chargée d'élaborer et de mettre à jour la carte sanitaire et les schémas d'organisation sanitaire. Le ministère de l'éducation dispose d'une direction générale des statistiques de la planification et de la prospective et d'une direction générale de la programmation des investissements et des équipements. Cependant, de telles fonctions ne sont pas présentes dans tous les ministères.

86. Le renforcement des capacités reste un défi majeur tant pour l'organisation administrative que pour la gestion des ressources humaines. Le renforcement des capacités des acteurs de la gestion des investissements était une attribution de l'ancien BC-PSGE, qui était placé auprès de la Présidence jusqu'à début 2019, et dont les fonctions ont été intégrées au sein du Secrétariat général du Gouvernement. Le décret régissant l'organisation de ce bureau retenait comme une de ses missions « un appui méthodologique de gestion des programmes et des projets aux responsables de programmes aux responsables de budgets opérationnels et aux responsables d'unités opérationnelles dans la définition et le pilotage des programmes et projets du PSGE ». Dans de nombreux pays, des unités de planification figurent dans l'organigramme des ministères

comme structure transversale à l'instar des directions des finances et des directions ressources humaines, et un corps de métier de planificateur est prévu dans le statut de la fonction publique. Dans les faits, le Gabon ne dispose pas de corps de planificateur. La planification est exercée par des cadres aux métiers divers (ingénieurs, administrateurs, etc.) en fonction de leurs responsabilités et attributions dans la chaîne administrative.

87. Le développement de capacités pour la planification et la programmation est un impératif pour assurer la gestion optimale des investissements. Des directions, ou des unités en fonction de la taille des ministères, en charge des études, de la planification et des statistiques devraient être créés dans les ministères sectoriels. Pour rendre ces structures opérationnelles, l'adoption et la mise en œuvre d'un plan de formation continue sur la gestion des projets d'investissement est un prérequis indispensable.

Annexe I. Scores détaillés de l'évaluation PIMA

Numéro	Dimension	Score Institutionnel	Score Efficience
1.a.	Un objectif ou une limite sont-ils fixés pour permettre à l'Etat d'assurer la viabilité de la dette?	3	2
1.b.	La politique budgétaire est-elle encadrée par une ou plusieurs règles budgétaires permanentes?	3	2
1.c.	Y a-t-il un cadrage macro budgétaire à moyen terme permettant d'aligner la préparation du budget sur la politique budgétaire?	2	1
2.a.	Le gouvernement établit-il des stratégies d'investissement public nationales et sectorielles?	1	1
2.b.	Les coûts des stratégies ou plans d'investissement public nationaux et sectoriels du gouvernement sont-ils évalués?	1	1
2.c.	Les stratégies sectorielles incluent-elles des cibles mesurables pour les produits et les résultats des projets d'investissement?	1	2
3.a.	Les dépenses en capital des administrations infranationales (AIN) sont-elles coordonnées avec celles de l'administration centrale?	2	1
3.b.	L'administration centrale dispose-t-elle d'un système transparent et fondé sur les règles pour effectuer des transferts en capital aux AIN et pour fournir à temps des informations sur ces transferts?	1	1
3.c.	Les passifs conditionnels résultant des projets d'investissement des AIN, des sociétés publiques (SP) et des PPP sont-ils communiqués à l'administration centrale?	1	1
4.a.	Les grands projets d'investissement sont-ils soumis à une analyse technique, économique et financière rigoureuse?	2	1
4.b.	Existe-t-il une méthodologie standard et une structure d'appui centrale pour l'évaluation des projets?	1	1
4.c.	Est-il tenu compte des risques dans l'évaluation des projets?	1	1
5.a.	Le cadre réglementaire favorise-t-il la concurrence sur les marchés contestables des infrastructures économiques (par ex., énergie, eau, télécommunications et transports)?	2	1
5.b.	Le Gouvernement a-t-il publié une stratégie/politique afférente aux PPP et existe-t-il un cadre juridique/réglementaire qui guide la préparation, la sélection et la gestion des projets de PPP?	2	1
5.c.	Le Gouvernement supervise-t-il les plans d'investissement des sociétés publiques (SP) et assure-t-il le suivi de leurs résultats financiers?	1	1
6.a.	Les dépenses en capital par ministère ou secteur sont-elles prévues sur un horizon pluriannuel?	3	2
6.b.	Des plafonds pluriannuels sont-ils appliqués aux dépenses en capital ventilées par ministère, secteur ou programme?	2	1
6.c.	Les projections du total des coûts de construction des grands projets d'investissement sont-elles publiées?	2	1
7.a.	Les dépenses en capital sont-elles, pour la plupart, réalisées dans le cadre du budget?	3	1
7.b.	Tous les projets d'investissement, quelle que soit la source de financement, sont-ils présentés dans la documentation budgétaire?	3	2
7.c.	Les budgets d'investissement et de fonctionnement sont-ils préparés et présentés ensemble dans la documentation budgétaire?	3	3

Numéro	Dimension	Score Institutionnel	Score Efficience
8.a.	Des crédits sont-ils alloués par le Parlement pour le total des dépenses au titre d'un projet au moment où ce dernier commence?	3	1
8.b.	Les transferts de crédits (virements) en cours d'exercice des dépenses en capital aux dépenses courantes sont-ils interdits?	3	1
8.c.	La priorité est-elle donnée à l'achèvement des projets en cours plutôt qu'au lancement de nouveaux projets?	1	1
9.a.	Existe-t-il une méthodologie standard permettant d'estimer les besoins d'entretien courant et leur financement budgétaire?	1	1
9.b.	Existe-t-il une méthodologie standard permettant de déterminer les améliorations majeures (ex. rénovations, reconstructions, élargissements...) à apporter aux actifs existants et ces dernières sont-elles incluses dans les plans d'investissement nationaux ou sectoriels?	1	1
9.c.	Les dépenses d'entretien de routine et les dépenses consacrées aux améliorations majeures peuvent-elles être identifiées dans le budget?	1	1
10.a.	Le Gouvernement procède-t-il à un examen, au niveau central, des évaluations des grands projets avant que la décision de les inclure dans le budget ne soit prise?	2	1
10.b.	Le Gouvernement publie-t-il des critères standard de sélection et y adhère-t-il? Précise-t-il le processus à suivre pour la sélection des projets?	1	1
10.c.	Le Gouvernement dispose-t-il d'une liste de projets d'investissement déjà évalués en attente d'inclusion dans le budget annuel?	1	1
11.a.	Le processus de passation des marchés publics pour les grands projets d'investissement est-il ouvert et transparent?	2	1
11.b.	Existe-t-il un système permettant d'assurer un suivi adéquat des marchés publics?	1	1
11.c.	Le processus d'examen des plaintes au sujet des marchés publics s'applique-t-il d'une manière équitable et dans des délais courts?	1	1
12.a.	Les ministères/organismes sont-ils en mesure de planifier et d'engager à l'avance des dépenses au titre de projets d'investissement sur la base de prévisions de flux de trésorerie fiables?	1	1
12.b.	Les fonds destinés au financement de dépenses au titre de projets sont-ils décaissés à temps?	1	1
12.c.	Les financements extérieurs (des bailleurs de fonds) des projets d'investissement sont-ils pleinement intégrés dans la principale structure des comptes bancaires de l'État?	3	1
13.a.	Les grands projets d'investissement font-ils l'objet d'un suivi au cours de la phase d'exécution?	2	2
13.b.	Des fonds peuvent-ils être transférés d'un projet d'investissement à l'autre durant la phase d'exécution?	1	1
13.c.	Le Gouvernement ajuste-t-il les politiques et procédures d'exécution des projets en procédant systématiquement à un examen ex post des projets arrivés au bout de la phase de construction?	1	1
14.a.	Les ministères/organismes disposent-ils d'un dispositif efficace de gestion des projets?	2	2
14.b.	Le Gouvernement a-t-il émis des règles, procédures et directives concernant les ajustements des projets à appliquer systématiquement à tous les grands projets?	1	1
14.c.	Procède-t-on systématiquement à des audits ex post des projets d'investissement?	2	1
15.a.	Les registres d'actifs sont-ils mis à jour régulièrement sur la base de l'analyse des stocks, des valeurs et de l'état des actifs publics?	1	1
15.b.	La valeur des actifs non financiers est-elle enregistrée dans les comptes financiers de l'État?	3	1
15.c.	L'amortissement des immobilisations est-il porté au compte de résultat de l'État?	3	1

Annexe II. Exemple de dispositions contenues dans des textes encadrant la GIP

Contenu des textes	Exemple 1	Exemple 2
1. Aspects généraux	Définition du champs des investissements de l'Etat (investissements exécutés par l'État, transferts en capital et contrats de partenariat public-privé).	Définition du champ: sont considérés comme projets ou programmes de développement, toutes actions d'investissements publics ou de coopération technique, exécutés pendant une période déterminée, dans le but de (i) produire des biens et services; (ii) réaliser des infrastructures socio-economiques ; (iii) renforcer les capacités institutionnelles ; (iv) renforcer les capacités et compétences des ressources humaines.
	Les litiges nés des activités des projets ou programmes de développement seront réglés par les juridictions compétentes, conformément aux textes et procédures en vigueur.	Création des projet ou programme de développement : arrêté conjoint du ministre en charge de la tutelle technique et du ministre en charge de la tutelle financière. Les projets et programmes sont classés en 3 catégories : A (ceux exécutés sous le contrôle direct de l' Administration Publique); B (ceux nécessitant, pour leur mise en œuvre, la création d'une structure autonome d'exécution placée sous la tutelle de l'Administration Publique); et C (ceux exécutés par une agence d'exécution).
2. Règles d'encadrement générales pour les projets	Le coût global d'un projet à inscrire au Programme d'Investissement Public ne peut être inférieur à cinq cents millions (500 000 000) de FCFA.	-
	La durée maximale d'un projet d'investissement public est de 5 ans, y compris la période de clôture (besoin de l'avis technique du ministère en charge du Plan pour aller au-delà).	-
3. Rôles des acteurs	Définition du rôle du ministère du Plan : <ul style="list-style-type: none"> Assure l'éligibilité des projets d'investissement public au Budget général de l'État ; Met à jour chaque année, la base de données du portefeuille des investissements publics ; Procède sur demande du Rprog à l'inscription et la reconduction d'un projet d'investissements public au portefeuille de l'État ; Est en charge, en collaboration avec le ministère sectoriel concerné, de la conduite de la phase préparatoire des projets ; Définit le canevas des documents de projet ; Elabore le rapport sur l'exécution du portefeuille actif de l'État au plus tard 45 jours après la fin de chaque trimestre ; Elabore le programme national de suivi des projets. 	Définition du rôle de la tutelle : (i) tutelle technique du ministère dont relève le domaine d'intervention du projet/programme; (ii) tutelle financière du ministère en charge des finances.
	Définition des rôles des acteurs au niveau ministériel : <ul style="list-style-type: none"> Le Comité « Programme d'Investissement Public » : chargé de veiller à la mise en œuvre de la politique sectorielle à travers la mise en œuvre des projets ; Le Directeur de la Programmation et de la Prospective : coordonne toutes les activités de programmation des projets du ministère, restitue les résultats et les perspectives au Comité « Programme d'Investissement Public ». 	La tutelle technique définit les missions et objectifs du projet/programme à travers une lettre de mission (objectifs ; moyens matériels, humains et financiers ; résultats attendus ; indicateurs de performance ; délai d'exécution ; etc.).
	Définition du rôle de la Commission « Programme d'Investissement Public » qui anime les séances de pré-arbitrage du Programme d'Investissement Public (PIP) et est chargée : <ul style="list-style-type: none"> D'apprécier la performance dans l'exécution des projets et programmes de développement D'examiner les perspectives pour l'année suivante ; De veiller à la priorisation des projets, à la rationalisation du portefeuille et l'allocation optimale des ressources ; De formuler des recommandations pour l'amélioration de la qualité des projets/programmes de développement. 	Création d'un « Comité de pilotage » pour chaque projet/programme qui se réunit deux fois par an en session ordinaire. Le comité de pilotage est responsable de la bonne orientation du projet.
		Définition du rôle des chefs de projets appelés « Coordonnateurs » : <ul style="list-style-type: none"> Prend compte trimestriellement et annuellement de l'état d'exécution du projet au ministre de tutelle technique via le Directeur des Etudes et de la Planification (DEP) du ministère ; Présente leurs rapports d'activités et leurs comptes financiers approuvés par le comité de pilotage du projet/programme.
4. Règles relatives au budget	Chaque année, une circulaire du ministre chargé des Finances précise les conditions d'allocation des ressources aux projets d'investissement public.	-
	Création dans le Budget général de l'État, d'une ligne de crédit protégée dénommée "Fonds de préparation et de gestion des projets". Ce fonds est destiné au financement (notamment): <ul style="list-style-type: none"> Des études de faisabilité des projets d'investissement public ; De la réalisation des phases préparatoires des projets d'investissement public ; De la participation à l'évaluation après exécution et à la clôture des projets ; De la réalisation des missions conjointes sur le terrain ; Des tournées de suivi des projets ; Des audits des projets. 	-

Contenu des textes	Exemple 1	Exemple 2
5. Modalités d'inscription au PIP	Tout projet d'investissement public porté par un programme est, avant sa mise en œuvre, inscrit au portefeuille du Programme d'Investissement Public. + dossier d'informations dûment rempli études de faisabilité économique, technique, financière, d'impact environnemental et social + accords de financement pour les projets/programmes de développement sur financement extérieur.	Tout projet ou programme de développement approuvé par l'Etat doit être inscrit dans la banque intégrée des projets et au Programme d'Investissement Public (PIP).
	Standardisation de la présentation des projets au sein du PIP présentation du Programme d'Investissement Public se fait en fonction : • Du type de projets ; • Des ministères ou institutions d'exécution ; • Des secteurs de planification ; • Des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ; • Du programme du Document de Programmation Pluriannuelle de Dépenses ; • Des sources et des modes de financement.	-
6. Règles relatives à l'exécution	Le suivi budgétaire et le suivi physique se font concomitamment par le ministère en charge du Plan, le ministère en charge des Finances, les ministères sectoriels et institutions de la République concernés.	Les projets ou programmes sont soumis aux contrôles externes prévus par les dispositions législatives et réglementaires régissant les finances publiques.
	Règles relatives au contrôle : • Institution d'une revue nationale des programmes de développement" qui se tient au moins deux fois (02) par an ; • Les programmes de développement sont soumis aux contrôles externes prévus par les dispositions législatives et réglementaires régissant les finances publiques ; • Tout projet d'investissement public doit faire l'objet, chaque année, d'un audit. Les modalités de gestion financière et comptable des programmes sont celles prévues par les dispositions de la réglementation générale sur la Comptabilité publique.	Les modalités de gestion financière et comptable des projets ou programmes de développement sont fixées conformément aux dispositions de la réglementation générale sur la comptabilité publique.
7. Règles relatives aux marchés publics	Sauf stipulations contraires des accords ou conventions régulièrement ratifiés, la passation, l'exécution et le contrôle des marchés des projets d'investissement et programme de développement sont effectuées conformément aux lois et règlements qui les régissent.	-
8. Règles relatives à la clôture des projets	Les biens acquis au titre du projet font l'objet d'un inventaire fait par le Responsable de programme budgétaire, approuvé par le comité « Programme d'Investissement Public » et transmis au ministre de tutelle dans un délai de deux (02) mois après la clôture du projet.	Chaque projet ou programme de développement doit tenir une comptabilité matière retraçant la situation du matériel, des biens acquis par le projet ou mis à sa disposition.
		Les biens acquis au titre du projet ou programme de développement doivent faire l'objet d'un inventaire établi sous la responsabilité du Coordonnateur, approuvé par le comité de pilotage et transmis aux autorités de tutelle technique et financière dans un délai de deux mois avant la clôture du projet.
9. Déontologie	Le traitement et les avantages des acteurs des projets d'investissement public sont définis par un arrêté conjoint du ministre chargé des Finances et du ministre chargé du Plan.	Les personnels des projets ou programmes de développement perçoivent des rémunérations constituées de salaires et/ou d'indemnités dont les montants sont déterminés par voie réglementaire.
	-	En dehors des agents de l'Etat en position de détachement ou affectés auprès du projet ou programme, tout autre agent de l'Etat doit prendre une disponibilité pour être recruté par un projet ou programme de développement.

Annexe III. Exemple de canevas du Programme d'Investissements Public (n - n+2)

<i>Ministères/Secteurs/ Programmes</i>		<i>MINISTERE xxxxx</i>												
		Durée du projet		Coût total du	Réalisé avant N	FINANCEMENT INTERIEUR				FINANCEMENT EXTERIEUR				
Code*	INTITULE DU	Début	Fin			N	N+1	N+2	Total	N	N+1	N+2	Total	Sources
xxx	Projet x1													
	Projet x2													
	.													
	.													
	.													
Total														

(*) Il est attribué à chaque projet une codification, pour plus de lisibilité, qui doit être cohérent avec la nomenclature budgétaire

Annexe IV. Exemple de fiche projet

A. - IDENTIFICATION DU PROJET

Ministère : _ _ Mission : _ _ _ Programme : _ _ _ Unité opérationnelle : _ _ - _ _ - _ - _ _ _ -	Intitulé Projet : Etat du Projet : _ -Nouveau - _ -Ancien Début Projet : Fin Projet :
--	--

B. - PRESENTATION DETAILLEE DU PROJET (SYNTHESE DES INFORMATIONS CONTENUES DANS LE DOSSIER DE PROJET)

B.1. - PRINCIPAUX OBJECTIFS / RESULTATS ATTENDUS

OBJECTIFS (Objectifs du projet)	RESULTATS ATTENDUS (Indicateurs quantifiables)	IMPACTS ENVISAGES (Economiques, Sociaux,...)

B.2. - DESCRIPTION TECHNIQUE SUCCINCTE

B.3. - BENEFICIAIRES/CIBLES DU PROJET

B.4. - RISQUES ET STRATEGIE DE DIMUNITION DES RISQUES

B.5. - CALENDRIER FINANCIER

ECHEANCIER DE REALISATION	N	N+1	N+2
	T1 _ T2_ _ T3_ _ T4_	_T1_ _ T2_ _ T3_ _ T4_	_T1_ _ T2_ _ T3_ _ T4_
ACTIVITES DU PROJET (*)			
(Se référer à la Nomenclature Budgétaire des Chapitres et Articles d'Investissement)			

C. - EXERCICE ANNEE N

C.1. - INFORMATIONS CONCERNANT L'ANNEE N

Objectifs du projet	Résultats attendus (indicateurs quantifiables)	Activités principales

C.2. - CALENDRIER D'EXECUTION DES ACTIVITES POUR L'ANNEE EN COURS

ACTIVITÉS	U.O	Jan	Fév	Mars	Avr	Mai	Jun	Juil	Août	Sept	Oct	Nov	Déc

D. - INFORMATIONS FINANCIERES

Coût global	Coûts récurrents (*)	PROGRAMME N			PROGRAMME N+1			PROGRAMME N+2		
		Fin interne	FINEX	Total	Fin interne	FINEX	Total	Fin interne	FINEX	Total

(*) Les dépenses récurrentes liées à l'exploitation et l'entretien commencent avant l'implémentation du projet. La documentation du projet doit indiquer leur programmation ainsi que la nature de ces dépenses.

Annexe V. Une illustration de l'évaluation PIMA : le projet de route PK12-PK105

Contexte : La route nationale 1 est un axe qui permet de desservir le sud de Libreville vers l'ouest et le nord du pays. Cette route a fait l'objet de différents travaux divisés selon les points kilométriques. Le tronçon PK12-PK105 permet de relier la sortie sud de Libreville (approximativement au niveau de la zone économique spéciale de Nkok) à la commune de Nsile au sud-ouest (cf. carte). Outre sa dimension sociale, cet axe représente un enjeu économique majeur car il dessert la zone économique spéciale et assure le transit des grumes provenant de l'exploitation forestière. Il figure aussi parmi les projets prioritaires du PSGE.



Historique du projet : le premier marché est passé en novembre 2008, et est attribué à la société CEDEX, pour la totalité du marché sur un financement obtenu auprès de la Deutsche Bank. L'objectif était de terminer les travaux en 2015, pour un coût d'environ 70 Mds FCFA. En 2013, une première modification est apportée et un protocole d'accord est conclu afin de diviser le marché en différents tronçons. Les trois premiers tronçons : PK12-PK40 ; PK40-PK55 ; et PK55-PK74 sont attribués respectivement aux sociétés CEDEX, SOCOBA et ACCIONA. Les deux tronçons suivants, à savoir PK74-PK94 et PK94-PK105 sont eux attribués à la société COLAS. Les contrats sont attribués en gré-à-gré et le financement est entièrement supporté par le budget de l'État. A ce jour, seul le tronçon PK94-PK105 est terminé, l'entreprise COLAS ayant reçu un paiement pour ces travaux. Les entreprises engagées dans les travaux relatifs aux autres tronçons de route n'ayant jamais perçu de paiements, ces travaux sont soit à l'arrêt, ou n'ont jamais pu démarrer. Ainsi, les tronçons PK40-PK55 et PK55-PK74 sont réalisés partiellement et les travaux sur le tronçon PK74-PK94 n'ont jamais commencé. L'ensemble de ces contrats sont résiliés en 2017. L'État Gabonais entame alors une recherche de financement auprès d'EXIM Bank (guichet concessionnel) et lance une procédure d'appel d'offres restreint auquel répondent trois sociétés chinoises. L'appel d'offres prévoyait que les compagnies candidates devaient proposer une solution de financement. Le marché est attribué à l'entreprise CHINA STATE mais la demande de prêt a été rejetée par EXIM Bank China en mai 2018 et l'État Gabonais se trouve dans l'impossibilité de financer les travaux. Un différend l'oppose désormais à l'entreprise : une clause du contrat excluait toute mesure suspensive. À ce jour l'État Gabonais a entrepris de résilier le contrat avec CHINA STATE.

Situation actuelle :

- **Un chantier non terminé en dépit de son ancienneté et en dépit de l'utilisation de procédures de marché « urgentes »** : gré-à-gré avec CEDEX ; appel d'offres restreint pour les tronçons confiés aux sociétés SOCOBA, ACCIONA, COLAS et CHINA STATE ;



- **Un coût important pour l'État**¹ : hors coûts associés au premier marché attribué à la société CEDEX (2008)², les montants des paiements effectués s'élèvent à 79 Mds de FCFA, auxquels il faut ajouter un montant de dettes d'environ 3 Mds de FCFA réclamés par certaines entreprises (SOCOBA, ACCIONA) ;
- **Des actions en justice multiples qui font courir un risque de coût supplémentaire pour le budget** : un litige est en cours avec la société CEDEX et il existe un risque de litige potentiel avec la société CHINA STATE ;
- **Un chantier toujours à exécuter** : des crédits pour la réalisation du chantier continuent d'être inscrits au budget de l'État (tableau ci-dessous) ;

Aménagement Route PK 12 - PK 105	2018		2019		2020		2021		TOTAL	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
BG	5,000,000,000	5,000,000,000	9,600,000,000	9,600,000,000	0	-	-	-	14,600,000,000	14,600,000,000
FINEX	-	-	9,782,710,000	9,782,710,000	31,282,012,206	31,282,012,206	34,239,485,000	34,239,485,000	75,304,207,206	75,304,207,206
TOTAL	5,000,000,000	5,000,000,000	19,382,710,000	19,382,710,000	31,282,012,206	31,282,012,206	34,239,485,000	34,239,485,000	89,904,207,206	89,904,207,206

Source : PLFR 2018

- **Non-respect des objectifs de réalisation physique et financière** : l'objectif initial était de disposer d'une première section rénovée de 70km de route pour 2015. Le coût estimatif initial évaluait le kilomètre unitaire à 1 Md de FCFA.

¹ Source : ANGTL.

² L'ancienneté du marché et le recours à un financement bancaire n'ont pas permis de reconstituer les données financières dans le temps imparti par la mission. Néanmoins, la DGD a confirmé l'intégration de ce financement dans la dette et la DGBFIP a confirmé l'existence d'une contrepartie exécutée dans le cadre de prêt. Les coûts associés à cette opération viennent donc s'ajouter à ceux identifiés dans la présente annexe.

Institutions	Situation/évaluation	Points de faiblesse dans le processus GIP
1. Objectifs et règles budgétaires	Le projet a été pris en compte de façon différente dans la programmation budgétaire en fonction des périodes et du mode de financement. A partir de 2017, un cadrage budgétaire est élaboré et le financement pour la route PK12-105 est intégré. Le financement correspondant est également prévu en loi de finances	
2. Planifications nationale et sectorielle	Le projet est inclus dans le PSGE mais il n'y a pas de chiffrage du coût associé. Le projet est également pris en compte dans le PARR (Projet d'aménagement du réseau routier – antérieur au PSGE) dans lequel l'information financière est agrégée (peu de détail sur le rythme d'exécution) et ultérieurement dans la SDNI. Aucun cadre de performance n'est associé au projet (ni cible ni objectif).	
3. Coordination entre entités	Il s'agit d'un projet national : aucune collectivité locale, ni EP/SP ne sont impliqués dans le financement. Il n'y a pas d'évaluation des passifs contingents relatifs aux différents marchés et contrats conclus. Des litiges sont en cours (ex. CEDEX) ou potentiels (ex. ACCIONA, SOCOBA et China State). Il n'a pas été fait mention de provisions pour litige dans le budget.	
4. Évaluation des projets	Des études ont été réalisées par les prestataires (postérieurement à l'attribution du contrat). Un avant projet sommaire a été réalisé en 2001 mais n'a pas été utilisé dans la conception du projet. Un avant projet détaillé a été réalisé en 2009 par le prestataire.	
5. Autre financement de l'infrastructure	Le projet a été financé alternativement par FINEX ou financement intérieur. Pas de PPP. La partie FINEX est suivie par la DGD.	
6. Budgétisation pluriannuelle	L'absence de programme d'investissement public (PIP) n'a pas permis pas de retracer le coût total du projet ainsi que son impact dans le budget de l'Etat. De plus, les nouveaux documents budgétaires (DOCAMAB et PAP) ne permettent pas de détailler les informations de ce projet.	
7. Exhaustivité et unité du budget	Le projet est retracé dans le budget (liste des investissements) à la fois pour la partie financement interne et les FINEX. Le projet est inscrit dans le budget du Ministère des infrastructures et exécuté par l'ANGTI.	
8. Budgétisation des investissements	Les nombreuses modifications du projet ne permettent pas d'avoir une visibilité complète de sa budgétisation. Toutefois, les montants relatifs au projet sont bien inscrits dans les budgets à partir du PLFR 2018.	
9. Financement des activités d'entretien	Selon les termes des contrats, les travaux d'entretien sont assurés par les entrepreneurs pendant le délai de garantie (ex. 12 mois à compter de la date de réception provisoire des ouvrages).	
10. Sélection des projets	Il n'existe pas de critères de sélection pour les projets d'investissement. Ce projet figure au titre de priorités d'infrastructures depuis plusieurs années (ex. PAR, PSGE).	
11. Marchés publics	Les ententes directes ont été majoritaires, la transparence et le suivi des marchés ont été insuffisants et l'examen en cours des plaintes des marchés ne s'applique pas de manière équitable. Compte tenu de l'urgence, les différents marchés du projet ont été attribués par voie d'entente directe ou d'appels d'offres restreints et le public a eu un accès limité aux informations sur la passation de ces marchés publics.	
12. Disponibilité du financement	Les plafonds d'engagement n'ont pas été communiqués à temps, les dépenses ont été soumises à de fortes restrictions de trésorerie et les comptes des partenaires extérieurs ont été logés hors de la BEAC. Les dépenses de ce projet d'investissement, financées tour à tour par des financements intérieurs et extérieurs, ont été soumises à de fortes restrictions de trésorerie, ce qui a nuit à la bonne exécution physique et financière du projet, les arriérés ont été accumulés à partir de 2014.	
13. Gestion et suivi du portefeuille	Le projet a été suivi, mais l'information n'a pas été suffisamment rapprochée et mutualisée. Les informations n'ont pas été régulièrement rapprochées et mutualisées entre les parties prenantes et le suivi centralisé n'a été effectif qu'à partir de 2013. Il n'y a pas eu de transferts de crédits d'une composante du projet à l'autre durant la phase d'exécution. Il n'y a pas eu d'évaluation <i>ex post</i> .	
14. Gestion de l'exécution des projets	La gestion de l'exécution du projet a été effective, les ajustements réalisés n'ont pas été standardisés et l'audit externe <i>a posteriori</i> n'a pas été réalisé. L'ANGTI a mis en place le dispositif nécessaire à la mise en œuvre du projet. Le projet a été régulé en fonction de la disponibilité des fonds, mais il n'y a pas eu de réajustements en cours de mise en œuvre. Il n'y pas eu d'examen de la Cour des comptes (pas mentionné dans le rapport d'audit sur les infrastructures routières).	
15. Suivi des actifs publics	Les registres d'actifs générés par le projet ne sont ni exhaustifs ni actualisés, il n'est donc pas possible de retrouver les informations sur la valorisation et l'amortissement de ces actifs dans les états financiers.	

Non applicable
 Faible
 Moyen
 Bon