

REPUBLIQUE GABONAISE

Union - Travail - Justice



ANNEXE SUR LES RISQUES BUDGETAIRES

ACCOMPAGNANT LE PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE 2020

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
I. RISQUES MACROECONOMIQUES	2
1.1. <i>Analyses qualitatives des risques de l'économie mondiale et régionale</i>	2
1.2. <i>Analyses quantitatives des écarts de prévisions : cas de l'année 2019</i>	2
1.3. <i>Les risques liés aux fluctuations des cours des matières premières</i>	3
1.4. <i>Risques liés aux fluctuations du taux de change</i>	5
1.5. <i>Autres risques macroéconomiques.....</i>	6
1.6. <i>Mesures d'atténuation et de provisionnement</i>	6
1.7. <i>Mesures réglementaires</i>	7
II. AUTRES RISQUES BUDGETAIRES	8
2.1 <i>Identification</i>	8
2.2 <i>Mesures de prévention</i>	8
2.3 <i>Mécanismes d'atténuation.....</i>	9
GRILLE D'ANALYSE DES RISQUES BUDGETAIRES IDENTIFIES	10
CONCLUSION	14

INTRODUCTION

La directive 01/11-UEAC-190-CM-22 de la CEMAC relative aux lois de finances en son article 45, alinéa 11, reprise dans la loi organique n°20/2014 relative aux lois de finances et à l'exécution du budget (LOLFEB) en son article 13, alinéa 10, dispose qu'un rapport identifiant et évaluant les principaux risques budgétaires est joint en annexe au projet de loi de finances. Pour l'exercice budgétaire 2020, cette annexe a été produite et a permis d'identifier un certain nombre de risques qui impacteraient les prévisions budgétaires.

La pandémie du Coronavirus jumelée à la crise pétrolière aura donc des conséquences indéniables sur l'économie nationale et entrainera un écart entre les prévisions budgétaires initiales et les réalisations pour l'année 2020.

Les effets de cette crise imposeront un changement de la formulation des hypothèses macroéconomiques, des spécifications méthodologiques, des politiques économiques, du cadre institutionnel d'élaboration des cadrages budgétaires, des chocs budgétaires, des engagements de l'Etat et de la structure de l'économie.

Dès lors, il est indispensable d'identifier, de suivre et de gérer les risques budgétaires dans le but de veiller à la soutenabilité des finances publiques ; d'assurer le succès de la stratégie du Gouvernement ; de renforcer la crédibilité du Gouvernement vis-à-vis du public, des investisseurs et des marchés.

La présente annexe fait l'économie des deux principaux risques budgétaires susceptibles d'affecter l'exécution de la présente loi de finances rectificative : les risques macroéconomiques et les autres risques budgétaires notamment ceux liés à la pandémie de coronavirus.

I. RISQUES MACROECONOMIQUES

Les risques macroéconomiques sont des changements imprévus sur les variables macroéconomiques telles que la croissance, les prix des matières premières (pétrole, manganèse, huile de palme...), le taux de change, le taux d'inflation et le taux d'intérêt. L'analyse sera essentiellement axée sur les fluctuations du prix du pétrole, du manganèse et du taux de change au regard des risques élevés que ces variables présentent pour l'économie gabonaise.

1.1. Analyses qualitatives des risques de l'économie mondiale et régionale

L'économie internationale et régionale est marquée par des tensions commerciales et géopolitiques régulières entre les pays industrialisés et ceux de l'Est, aux incertitudes dans les zones économiques et par un ralentissement de l'activité économique consécutive aux fluctuations des cours du pétrole et à la pandémie du Coronavirus.

L'économie gabonaise étant fortement dépendante du secteur extérieur (plus de 60%), l'escalade des tensions commerciales et géopolitiques expose le Gabon aux risques des fluctuations des cours des matières premières (pétrole, mines et bois) et du taux de change.

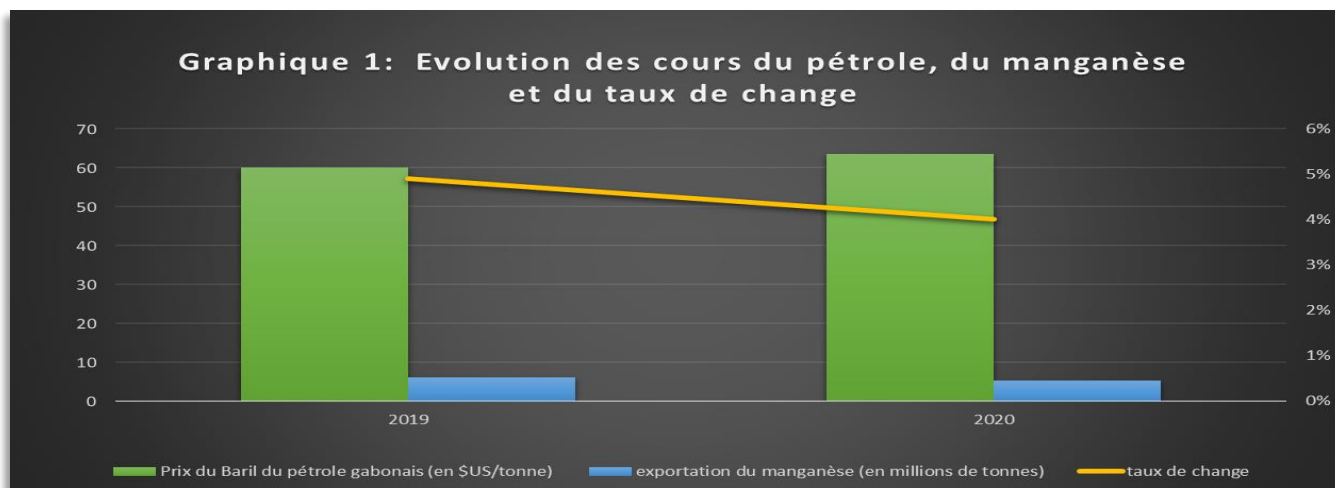
1.2. Analyses quantitatives des écarts de prévisions : cas de l'année 2019

En 2019, le prix du pétrole et le taux de change ont constitué les principaux facteurs des risques macroéconomiques ayant entraîné des écarts entre les prévisions et les réalisations.

En effet, initialement projeté en 2019 à 60 \$/baril, le prix du baril gabonais s'est situé à 63,8 \$/baril, soit une progression de 13% à fin décembre 2019. Dans le même temps, le taux de change s'est déprécié de 0,1% par rapport aux prévisions de la loi de finances 2019.

Pour ce qui est des exportations de manganèse, elles ont progressé de 24,1% pour se situer à 6,13 millions de tonnes à fin 2019 contre 5,24 millions de tonnes l'année précédente. Cette embellie est liée aux améliorations opérationnelles sur

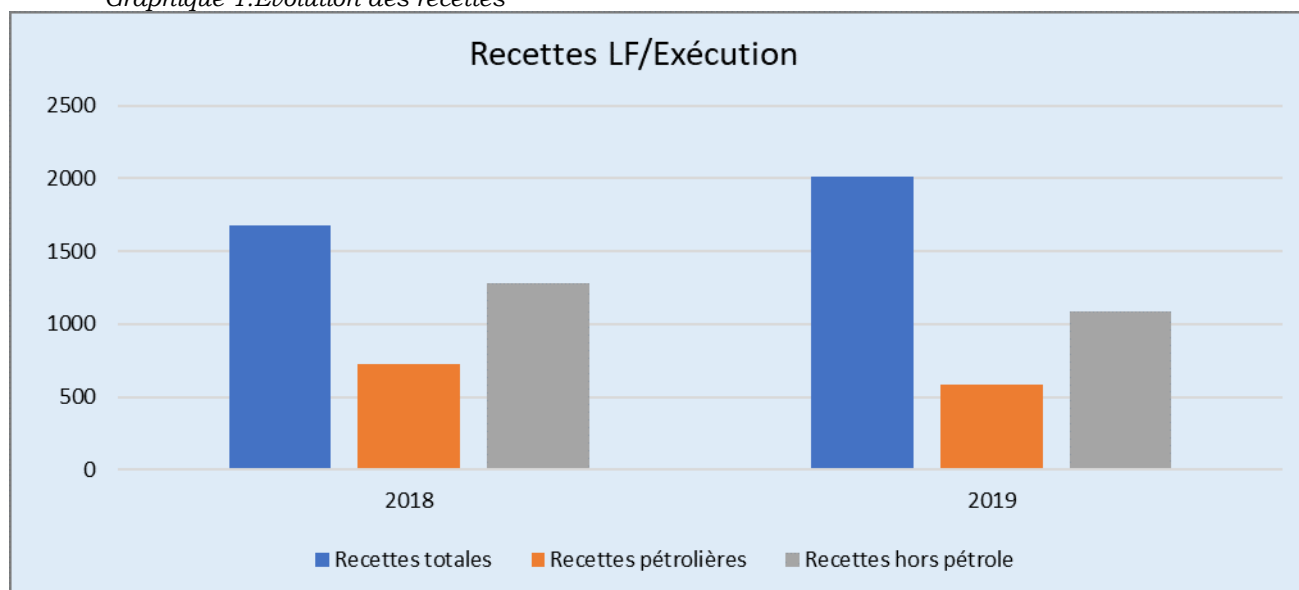
les sites miniers.



Source : DGEFP

Quant aux recettes totales, elles ont augmenté de 20,1% à la fin 2019 par rapport aux prévisions de la loi de finances 2019. L'augmentation des recettes totales est liée à l'accroissement des recettes budgétaires. En effet, après quatre années de déficit, le solde base ordonnancements, incluant la charge de la dette publique, est devenu excédentaire. Il a enregistré un excédent de 115,6 milliards de FCFA suite essentiellement à l'accroissement des recettes budgétaires nonobstant le renforcement des dépenses budgétaires.

Graphique 1:Évolution des recettes



Source : DGEFP

1.3. Les risques liés aux fluctuations des cours des matières premières

1.3.1. Expérience historique

Une corrélation positive entre l'évolution du solde global et les fluctuations des cours des matières premières a été démontrée (cf. Graphique 4 & Tableaux 1,2). Cette corrélation met en évidence l'influence des prix du pétrole sur les

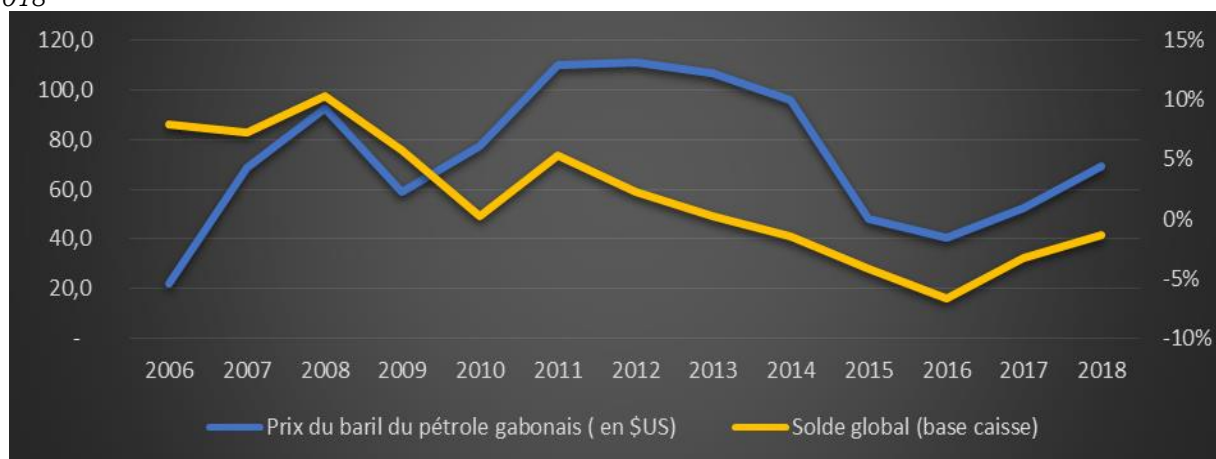
finances publiques gabonaises.

En effet, bien qu'ayant entamé la diversification de son économie, les ressources gabonaises demeurent fortement dépendantes des recettes pétrolières. Ainsi, une fluctuation des prix à l'international du baril de pétrole entrainerait une variation dans le même sens des recettes du budget de l'Etat.

Au regard de ce qui précède, l'échec des différentes négociations entre les pays producteurs de pétrole¹ et leurs alliés en vue de pallier la crise pétrolière cause un double choc d'offre et de demande de pétrole.

De plus, avec l'avènement du coronavirus, la demande de pétrole est en berne et l'offre abondante. Le secteur pétrolier pourrait, en outre, faire face à une autre crise, celle du stockage car l'importante surproduction réduit quotidiennement les capacités restantes ce qui pourrait également se traduire par des prix négatifs pour le brut et partant des risques budgétaires sur les finances publiques.

Graphique 2: Evolution du prix du baril de pétrole et le solde global (base caisse) de 2006 à 2018



1.3.2. Analyse quantitative de l'impact

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

Choc 1 : un prix du pétrole et du taux de change qui se situeraient en 2020 au niveau de la moyenne historique (2016-2018) ;

Choc 2 : un prix du pétrole qui se situerait en 2020 au niveau de la moyenne historique (2016-2018) diminuée de l'écart-type. En revanche, le taux de change se projetterait au niveau de la moyenne historique (2016-2018) dépréciée de 30%.

Tableau 1: Hypothèses de chocs macroéconomiques

	Choc 1	Choc 2	Choc 1	choc2
Prix du Pétrole	Moyenne historique	Moyenne historique moins un écart-type	54,2	39,7
Taux de change	Moyenne historique	Dépréciation de 30%	576,9	403,8

¹ Négociation de Vienne de Mars et Négociation par visioconférence en avril 2020.

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

Tableau 2: Impact du prix du pétrole sur les variables macroéconomiques

		Recettes	Dépenses	Solde budgétaire	Dettes
Prix du pétrole	choc1	-2,8%	0,0%	-45,1%	-1,0%
	choc2	-9,7%	0,0%	-157,2%	-3,4%

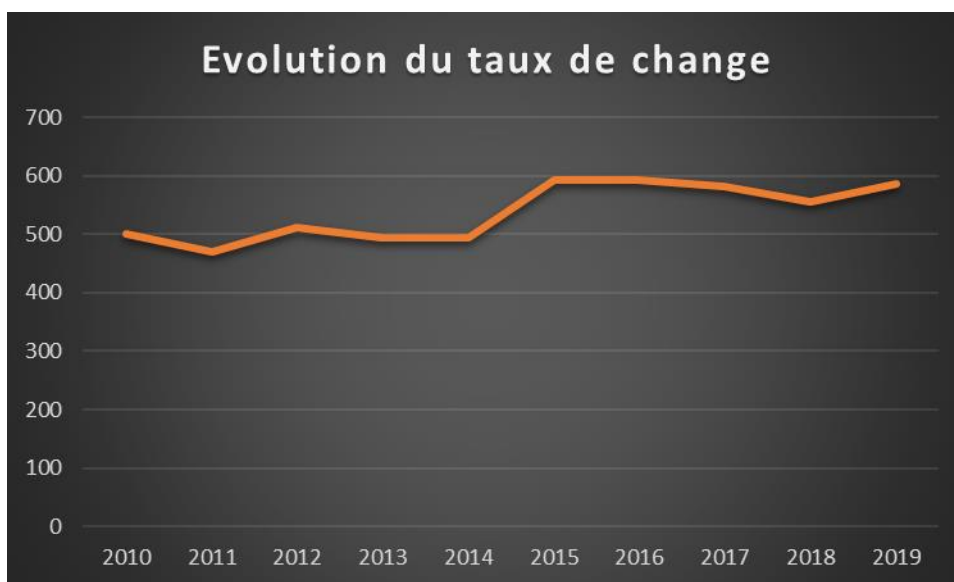
Il ressort de ces différentes simulations qu'un choc négatif des cours du pétrole a des effets pervers sur les recettes, le déficit et la dette. En effet, le tableau 2 nous montre qu'avec une dégradation de faible amplitude (choc 1), la baisse est de 2,8% pour les recettes, de 45,1% pour le déficit et une perte de 1 point pour la dette. Avec un choc de plus grande ampleur (choc 2), les recettes devraient chuter de 9,7% et le solde budgétaire passerait d'une situation excédentaire à une situation déficitaire. Et enfin, le taux d'endettement s'aggraverait de 3,4 points du PIB.

1.4. Risques liés aux fluctuations du taux de change

1.4.1. Expérience historique

Sur la période 2010-2019, l'analyse des données historiques montre une évolution peu volatile du taux de change (+0,18% en moyenne sur la période). Toutefois, une forte évolution du taux de change a un impact significatif sur certaines variables économiques.

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



1.4.2. Analyse quantitative de l'impact

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

Tableau 3: Impact du taux de change sur les variables macroéconomiques

		Recettes	Dépenses	Solde budgétaire	Dettes
Taux de change	choc 1	-0,01%	0,00%	-0,15%	0,00%
	choc 2	-14,53%	-0,17%	-232,85%	1,30%

Il ressort de l'analyse de ces différentes simulations qu'une variation de faible ampleur du taux de change a un impact quasi nul sur les composantes du budget.

Cependant avec un choc de plus grande ampleur, les variations des composantes du budget sont plus importantes. En effet, en appliquant une baisse substantielle du taux de change (choc 2), on noterait une forte dégradation du solde budgétaire (-232,9%) et des recettes publiques (-14,5%) ainsi qu'une dégradation du taux d'endettement (+1,3 point du PIB).

1.5. Autres risques macroéconomiques

Les autres risques macroéconomiques se résument à la croissance économique et à la faible exécution des dépenses notamment les dépenses d'investissement.

1.6. Mesures d'atténuation et de provisionnement

Les risques macroéconomiques observés au Gabon (volatilité des cours des matières premières, fluctuation du taux de change, croissance économique, etc.), requièrent la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures. Ces dernières sont d'autant plus importantes qu'elles permettent de mieux prévenir et maîtriser les risques. En général, le cadre d'analyse et de gestion des risques retient deux types de mesures : celles qui permettent d'atténuer les risques et celles liées à leurs couvertures.

1.6.1. Existence de mesures d'atténuation

Depuis 2016, le Gouvernement a pris un arrêté pour contenir la forte volatilité des cours du pétrole et les fluctuations du taux de change. En effet, l'arrêté n°228/MDDEPIP/MBCP/MPH fixe les modalités de détermination des hypothèses pétrolières du cadrage macroéconomique et budgétaire. Cependant, cet arrêté ne couvre pas l'ensemble des produits enregistrant une forte fluctuation notamment les cours de manganèse, du bois, de l'or, etc.

De plus, la mise en place « d'ASYCUDA World » (Plateforme de partage d'information et de données des administrations chargées des questions budgétaires) renforcerait le suivi macroéconomique du pays.

1.6.2. Mesures de provision

La principale mesure de provisionnement mise en œuvre par le

Gouvernement est la création du Fonds de Stabilisation. Cet instrument a pour mission de limiter l'impact de la volatilité du cours du pétrole sur le budget de l'Etat en réalisant des économies en période pro cycliques et en les réaffectant en période contra cyclique.

1.7. Mesures réglementaires

Pour améliorer le cadre d'évaluation et de maîtrise des risques macroéconomiques, les actions suivantes sont recommandées :

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

II. AUTRES RISQUES BUDGETAIRES

La pandémie de Coronavirus a engendré une crise sanitaire pour laquelle il est nécessaire d'analyser les risques sur les finances publiques. Ce choc sanitaire induit une modification des prévisions budgétaires qu'il conviendrait de prendre en compte.

Les risques budgétaires liés au choc sanitaire sont des changements imprévus sur les dépenses publiques de santé, le soutien des populations socialement vulnérables, ainsi que l'appui à l'économie nationale.

2.1 Identification

La covid-19 a nécessité la mise en œuvre de mesures strictes d'endiguement et d'atténuation dans l'optique de limiter la propagation du virus, notamment le confinement (total ou partiel). Ces mesures utiles ont permis d'identifier plusieurs risques regroupés en deux sous points.

Au plan national

- la perturbation de la production des entreprises ;
- la mise au chômage technique des personnels ;
- le ralentissement de l'activité économique et donc une diminution de la croissance attendue à terme ;
- la baisse de la production de pétrole.

Au plan international

- le choc sur les échanges multilatéraux ;
- le resserrement brutal des conditions financières mondiales réduisant ainsi les flux d'investissement vers la région et la capacité à financer les dépenses nécessaires pour gérer la crise sanitaire et soutenir la croissance ;
- la forte chute des prix des produits de base et partant une diminution des recettes issues de ces produits.

2.2 Mesures de prévention

Les principales mesures de préventions des risques budgétaires liés aux chocs sanitaires sont les suivantes :

- la diversification de l'économie ;
- l'optimisation des recettes ;
- la mise en place d'un plan d'aide aux PME ;
- l'allègement de la dette des entreprises gabonaises.

2.3 Mécanismes d'atténuation

Les mesures d'atténuation suivantes ont été répertoriées :

❖ Sur le plan économique et financier

Il a été mis en place trois décrets qui sont :

- ✓ le décret n°00101/PR/MEF du 10 avril 2020 portant création et organisation du Fonds de Solidarité Covid-19 ;
- ✓ Le décret n°00102/PR/MEF du 10 avril 2020 fixant le régime de gratuité des loyers pour les personnes privées de revenus pendant la période de l'état d'urgence lié au Covid-19 ;
- ✓ le décret n°00107/PR/MEF du 10 avril 2020 portant interdiction générale d'expulsion des locataires pendant la durée de l'état d'urgence lié au Covid-19.

❖ Sur le plan alimentaire

Il a été établi un décret et un arrêté qui suivent :

- ✓ le décret n°00105/PR/MPIFDLVFSIHSN du 10 avril 2020 portant création, organisation et fonctionnement de la banque alimentaire pendant la période de l'état d'urgence liée au Covid-19 ;
- ✓ l'arrêté n°007/MAEPA du 03 avril 2020 fixant les mesures d'urgence applicables aux établissements et commerces du secteur alimentaire durant la période de confinement.

❖ Sur le plan sanitaire

Il a été promulgué un décret et un arrêté qui sont :

- ✓ Le décret n°00108/PR/MS du 10 avril 2020 instituant un dépistage de masse du Covid-19 en République Gabonaise ;
- ✓ L'arrêté n°0020/MS/MI du 20 avril 2020 instituant le port obligatoire du masque dans les lieux publics pendant la durée de l'état d'urgence lié au Covid-19.

GRILLE D'ANALYSE DES RISQUES BUDGETAIRES IDENTIFIES

N°	Identifications	Probabilité d'occurrence			Intensité de l'impact budgétaire			Degré de criticité		
		Faible	Moyen	Elevé	Faible	Moyen	Elevé	Faible	Moyen	Elevé
RISQUES MACROECONOMIQUES										
1	La volatilité des cours du pétrole			X			X			X
2	La volatilité des cours du manganèse			X			X			X
3	Le taux de change			X			X			X
4	La croissance économique			X		X			X	
5	La production pétrolière			X			X			X
RISQUES BUDGETAIRES LIES AU CHOC SANITAIRE										
6	Les risques liés à l'augmentation des dépenses de santé		X				X		X	
7	Les risques liés au ralentissement de l'activité économique			X			X			X
8	Les risques liés à l'optimisation des recettes			X			X			X
9	Les risques sanitaires		X			X			X	
RISQUES BUDGETAIRES LIES AUX EVENEMENTS SPECIFIQUES (Catastrophes naturelles, mouvements sociaux,...)										
10	Les mouvements sociaux			X			X			X
11	Les sinistres * accidents (routiers, aériens et ferroviaires)		X			X			X	
12	Les risques sanitaires (Epidémies Gestion des déchets, etc.).		X			X			X	
13	Les risques environnementaux			X			X			X
RISQUES BUDGETAIRES LIES AU SECTEUR FINANCIER ET A LA DETTE										
14	Le laxisme dans la supervision bancaire	X					X			X
15	Le non-respect des engagements par l'Etat vis-à-vis des bailleurs et des opérateurs économiques			X			X			X
16	La gestion non optimale de la dette (risque de changes et intérêts moratoires) (exercice 2018)			X			X			X
17	L'accroissement non contrôlé de la dette intérieure			X			X			X

N°	Identifications	Probabilité d'occurrence			Intensité de l'impact budgétaire			Degré de criticité		
		Faible	Moyen	Elevé	Faible	Moyen	Elevé	Faible	Moyen	Elevé
RISQUES BUDGETAIRES LIES AU RECOUVREMENT DES RECETTES										
18	Incivisme fiscal : fausses déclarations, absences de déclaration, secteur informel		X			X			X	
19	Défaillance de paiement :accumulation des RAR			X			X			X
20	Le risque de change et volatilité des cours des MP (ressources pétrolières et minières)			X			X			X
21	Le non-respect de la procédure fiscale : décisions discrétionnaires, erreurs de procédures		X		X			X		
22	Les dépenses fiscales : dérogations, régimes spéciaux, dispenses, décisions discrétionnaires		X				X			X
23	L'obsolescence du système d'information		X			X			X	
RISQUES BUDGETAIRES LIES A L'EXECUTION DU BUDGET										
24	La transmission tardive des fiches d'habilitation / Habilitation tardive des acteurs de la chaîne managériale (Arrêté ministériel)		X			X		X		
25	La mise en place tardive des outils d'exécution		X			X		X		
26	L'insuffisance des dotations budgétaires	X				X		X		
27	La méconnaissance de la procédure d'exécution		X			X		X		
28	Le mandatement des dépenses non prévues		X				X		X	
29	La non maîtrise du système d'information (Vectis)			X			X			X
30	L'absence d'information des gestionnaires sur la disponibilité des recettes affectées	X			X			X		
31	La centralisation des outils d'exécution			X		X			X	

N°	Identifications	Probabilité d'occurrence			Intensité de l'impact budgétaire			Degré de criticité		
		Faible	Moyen	Elevé	Faible	Moyen	Elevé	Faible	Moyen	Elevé
32	L'insuffisance de la trésorerie à date échue		X			X		X		
33	Absence de contrôle des établissements publics assurant les missions de service public		X			X			X	
34	La non-garantie de la bonne exécution du service fait			X			X			X
35	L'impact des décisions gouvernementales sur les inscriptions budgétaires en cours d'exercices			X			X			X
36	Le dérapage budgétaire lié à l'absence des outils de contrôle			X			X		X	
RISQUES BUDGETAIRES LIES AUX ENTREPRISES PUBLICS										
37	L'accumulation de dettes		X			X			X	
38	Le problème de recouvrement des recettes			X		X		X		
39	La non maîtrise de la masse salariale		X				X		X	
40	Le besoin de subventions			X			X			X
RISQUES BUDGETAIRES LIES AUX MARCHES PUBLICS ET AUX LITIGES										
41	Le recours abusif à la procédure de gré à gré			X			X			X
42	Les dysfonctionnements des mécanismes de contrôle des marchés publics			X			X			X
43	L'insuffisance des études de faisabilité			X			X			X
44	Le non-respect des engagements contractuels par les parties dans l'exécution des contrats		X			X			X	
45	L'ineffectivité du rôle des organes en charge des marchés publics			X		X				X
46	Les coûts liés aux frais de procédures devant les instances arbitrales			X		X				X
47	le faible niveau de règlement des condamnations pécuniaires dans les délais			X		X				X

N°	Identifications	Probabilité d'occurrence			Intensité de l'impact budgétaire			Degré de criticité		
		Faible	Moyen	Elevé	Faible	Moyen	Elevé	Faible	Moyen	Elevé
48	la lenteur des procédures administratives liée à la procédure des marchés publics			X			X			X
49	La non prise en compte des risques budgétaires dans le contenu des contrats administratifs			X		X				X
RISQUES BUDGETAIRES LIES AUX PASSIFS IMPLICITES										
50	La prise en compte du nouveau système de rémunération de la Caisse de Pensions et des Prestations Familiales			X			X			X
51	Le déficit du compte relatif au recouvrement des cotisations Caisse Nationale de Sécurité Sociale			X			X			X
52	Le risque lié à la rétrocession du Conseil Gabonais des Chargeurs à l'Office Des Ports et Rades du Gabon(PRAG)			X			X			X
53	Le risque lié à la gestion de Poste Bank			X			X			X
54	Le risque lié à la gestion de la Société Gabonaise de Transport (SOGATRA)			X			X			X
55	Le risque lié au non-paiement des services rendus			X			X			X
56	Le risque lié à la gestion de la Banque Gabonaise de Développement			X			X			X

CONCLUSION

En définitive, plusieurs facteurs menacent la bonne exécution du budget de l'Etat. A cet effet, l'exposition des finances publiques de l'Etat à ces facteurs confirment la théorie qui soutient l'importance des risques macroéconomiques.

En effet, le caractère extraverti de l'économie, la prédominance des recettes liées au secteur primaire et aujourd'hui l'expansion de la pandémie de coronavirus exposent le budget de l'Etat à la conjoncture économique mondiale.

Le recouvrement des recettes est affecté par les aléas des cours des matières premières du fait de la faiblesse de la base productive, mais aussi par la mise en place des mesures d'endiguement et d'atténuation pour limiter la propagation de la Covid-19.

Les condamnations pécuniaires de l'Etat liées aux marchés publics constituent aussi des risques budgétaires majeurs qui impactent négativement les résultats budgétaires.