



Perspectives Économiques en Afrique 2018

Dominique PUTHOD

d.puthod@afdb.org

Celestin Tsassa

celestin.tsassa@undp.org

Gabon

- **Malgré la crise liée à la baisse du cours du pétrole, le Gabon a enregistré une croissance du produit intérieur brut (PIB) réel de 0,8 % en 2017 qui devrait atteindre près de 2,7 % en 2018.**
- **En vue d'améliorer la performance des administrations publiques, le Gouvernement gabonais a initié des réformes visant à rationaliser l'effectif des fonctionnaires, à revoir les missions de certains ministères et à réorienter les ressources publiques vers l'obligation de résultats.**
- **Le Gabon fait face au double défi de résorber ses dépenses, notamment pour régler les arriérés, et de financer de larges projets d'infrastructures nécessaires à la diversification économique. Les partenariats publics-privés font partie des solutions retenues.**

VUE D'ENSEMBLE

En réponse à la crise économique en cours, les autorités ont approuvé un Plan de Relance Economique en janvier 2017 pour contenir les déséquilibres macro-économiques et budgétaires, accumulés depuis la chute du cours du pétrole en 2015, et stimuler la croissance. Afin de faire face au choc économique, le Gouvernement du Gabon a pris des mesures de relance qui incluent l'ajustement budgétaire, le développement des infrastructures et la promotion du secteur privé comme leviers de la diversification et de la transformation de l'économie.

Depuis la chute du cours du pétrole, le Gabon connaît des pertes de recettes qui ont un impact négatif sur les finances de l'État, le secteur financier et le secteur réel. En dépit des efforts d'ajustement, l'État a accumulé d'importants déficits budgétaires,

pour faire face à une masse salariale importante (près de 40 % du budget), et soutenir un programme d'investissement lié à la vision d'émergence du pays. La baisse relative des investissements publics, couplée avec l'accumulation d'arriérés, a eu un effet négatif sur la croissance économique, la création d'emploi et le secteur hors pétrole. Aujourd'hui, la balance des paiements est déficitaire et les réserves de l'État auprès de la Banque centrale sont fortement amoindries.

Le Gabon est désormais déterminé à réduire sa dépendance vis-à-vis des matières premières, notamment les hydrocarbures, et de transformer son économie afin de devenir un pays émergent d'ici 2025. Le pays a mis en place une politique industrielle basée sur l'aménagement de zones économiques spéciales et l'attraction des investissements directs étrangers. Cette approche a été concrétisée par exemple par le Partenariat Public-Privé avec la société OLAM, dont le but est de promouvoir l'agriculture de subsistance et d'exportation comme relai de croissance.

Malgré la maîtrise des dépenses de la fonction publique et le recentrage des dépenses publiques, le Gabon a accumulé des arriérés importants envers le secteur privé depuis 3 ans. Ces arriérés freinent le développement du secteur hors-pétrole, pénalisent l'emploi et à terme peuvent fragiliser le secteur bancaire en raison de l'accumulation des prêts douteux. Par ailleurs, le stock de la dette publique a augmenté sensiblement ces dernières années, pour atteindre près de 59 % du PIB en mars 2018.

L'État doit continuer à investir massivement dans les infrastructures, notamment routières, pour rester une destination attractive pour les investissements étrangers. Une stratégie adoptée récemment est d'encourager les partenariats-publics privés dans les infrastructures de production, ainsi que dans les constructions à vocation commerciale. Cette solution innovante permet de palier



GRUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT

TABLEAU 1. Indicateurs macroéconomiques

	2016	2017(e)	2018(p)	2019(p)
Taux de croissance du PIB réel	2,1	0,8	2,7	3,7
Taux de croissance du PIB réel par habitant	-0,1	-1,4	0,6	1,7
Inflation de l'IPC	2,1	3,0	2,8	2,5
Solde budgétaire (% PIB)	-6,6	-3,6	-0,2	1,0
Compte courant (% PIB)	-10,1	-4,8	-1,5	-1,9

Source : Données des administrations nationales ; estimations (e) et prévisions (p) basées sur les calculs des auteurs.

aux problèmes de financement actuels. Un autre volet consiste à rationaliser les infrastructures en cours et prévues, afin d'optimiser leur impact sur la croissance et la réduction de la pauvreté.

DÉVELOPPEMENTS RÉCENTS ET PERSPECTIVES

L'année 2017 a été difficile pour le Gabon en raison de la persistance de l'impact de la crise économique qui a débuté en 2015, avec la chute du prix des hydrocarbures. En raison de l'importance de la commande publique dans l'économie, la réduction continue du budget d'investissement de l'État a un impact négatif sur l'économie hors pétrole. De plus, les arriérés dus aux opérateurs économiques contribuent à la faiblesse de la croissance. De même, la crise a entraîné une réduction du personnel de plusieurs sociétés importantes, et un gel dans le recrutement de la fonction publique.

Les réformes entreprises par le Gouvernement aident l'économie du pays à s'ajuster aux contraintes imposées par la crise économique. Le Plan de Relance de l'Économie 2017-2020, adopté en décembre 2016, prévoit des mesures telles que l'ajustement budgétaire, le développement des infrastructures et la promotion du secteur privé. Ce plan a dû prendre en considération la faible marge de manœuvre de l'État par rapport à l'outil budgétaire, car la masse salariale, bien que stable depuis maintenant 2 ans, continue d'absorber près de 40 % des recettes. Les investissements publics, eux, sont contraints par l'impératif de maîtrise du déficit budgétaire. Enfin, l'État a dû maîtriser son taux d'endettement pour rester dans les critères communautaires de la CEMAC, pour ne pas dépasser le taux qu'elle a établi de 70 % du PIB.

Les mécanismes de coopération internationale ont permis au Gabon de préserver les grands équilibres en 2017, et cette année enregistre des déboursements records dans le cadre des accords de coopération multilatéraux et bilatéraux. L'accord

triennal élargi en faveur du Gabon, d'un montant de 464,4 millions de DTS (environ 642 millions de dollars) représentant l'équivalent de 215 % de la quote-part du Gabon, a été approuvé par le Conseil d'administration du FMI le 19 juin 2017. Le programme de réformes appuyé par cet accord vise à assurer la stabilité macroéconomique et à jeter les bases d'une croissance durable. Il a également pour objectif de veiller à la viabilité de la dette au niveau national et de contribuer à rétablir et préserver la stabilité extérieure de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC).

D'autres partenaires ont soutenu le Gabon pendant cette période délicate. Ainsi, la BAD a déboursé en 2017 en deux tranches la somme totale de 500 millions d'EUR au titre de son Programme d'Appui aux Réformes Economiques et Financières. La Banque Mondiale a apporté un soutien de 200 millions USD, et l'AFD un appui budgétaire de 98 millions d'EUR. Au total, en 2017, le Gouvernement a reçu 552 milliards de FCFA de ses partenaires financiers internationaux, soit environ 841 millions d'EUR. L'appui budgétaire des partenaires en 2017 a totalisé près de 1/3 des ressources propres prévues pour le budget 2017.

La confiance de la communauté internationale envers le Gabon est à la hauteur de son potentiel et de sa capacité à rebondir de la crise. Les autorités prévoient une croissance de près de 2,7 % en 2018, plus forte qu'initialement prévue, en raison principalement de l'augmentation du prix des principales matières premières d'exportation (hydrocarbures, bois et manganèse). En parallèle, les autorités prennent des mesures pour régler une partie des arriérés intérieurs, avec des déboursements de près de 230 milliards de FCFA attendus pour le premier trimestre 2018, soit environ 50 % du volume des arriérés. Le règlement partiel de ces arriérés pourrait accélérer la reprise économique et s'inscrivent dans le cadre de la mise en place du « Club de Libreville », permettant de traiter les créanciers à égalités, avec toutefois des considérations pour la préservation de l'emploi.

TABLEAU 2. PIB par secteur (en pourcentage du PIB)

	2011	2017
Agriculture, foresterie, pêche et chasse	3,7	6,0
dont pêche	0,3	0,1
Activités extractives	54,9	32,9
dont extraction de pétrole brut et de gaz naturel	51,5	30,3
Activités de fabrication	5,0	8,0
Production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau	0,8	1,3
Construction	5,7	6,5
Commerce de gros et de détail, réparation de véhicules automobiles, biens domestiques, et hôtels et restaurants	4,6	5,8
dont hôtels et restaurants	–	–
Transports, entreposage et communications	4,2	7,2
Intermédiation financière, immobilier, locations, et activités de services aux entreprises	10,5	13,9
Administration publique et défense, sécurité sociale obligatoire	8,5	14,2
Autres services *	2,1	4,2
Produit intérieur brut aux prix de base / au coût des facteurs	100,0	100,0

* Autres services : éducation, santé, action sociale et autres services.

Source : Données des administrations nationales.

L'approche de partenariat public-privé dans le cadre de projets de développements structurants peut être illustrée par l'exemple du port minéralier d'Owendo, financé en partie par OLAM. Inauguré en juin 2017, et construit en un temps record, le projet comprend un embranchement ferroviaire de 1,5 km de long, un quai de 170 mètres linéaires avec une profondeur de 4 mètres, et une zone de stockage pour les minerais. Cet effort a été complété par l'agrandissement du port à conteneur d'Owendo.

D'autre part, dans le cadre d'un programme d'agriculture et de transformation agricole à vocations domestiques et à l'export, le programme GRAINE, porté par OLAM et l'État gabonais, a permis au pays d'enregistrer une croissance dans sa production agricole, et dans l'offre d'emploi hors pétrole. On note ainsi par exemple le doublement de l'apport du secteur agricole dans l'économie de 2011 à 2017, comme illustré dans le tableau 2.

L'année 2018 devrait permettre au pays de rattraper le retard pris sur son programme « Gabon Emergent ». Dans les finances publiques les réformes engagées visent à améliorer le cycle des recettes et des dépenses. Sur le plan du climat des affaires, l'Agence Nationale de Promotion des Investissements du Gabon, inaugurée en janvier 2018, a pour mission d'assister le Gouvernement dans la promotion des investissements et des exportations,

la création et le développement des entreprises, l'accompagnement des promoteurs ainsi que dans la mise en œuvre des partenariats publics-privés. Le tableau 2 montre ainsi que la diversification économique progresse, avec entre autres, l'augmentation relative dans le PIB des secteurs manufacturiers, transports et intermédiation financière. En contrepartie, on note la diminution relative de l'extraction des hydrocarbures.

Sur le plan social, la crise a eu un fort impact sur le fonctionnement du système éducatif. Par ailleurs, les mécanismes de sécurité sociale, notamment la Caisse nationale d'assurance maladie et de garantie sociale, doivent être revus en profondeur. Enfin, le Gabon continue d'enregistrer des grèves multiformes dans la fonction publique, y compris dans le secteur de la justice.

POLITIQUE MACROÉCONOMIQUE

Politique budgétaire

La gestion budgétaire pour 2017 et celle proposée pour 2018 suivent les grandes lignes du Programme de Relance de l'Économie, à savoir (i) l'optimisation de la collecte des recettes, (ii) la maîtrise de la dette publique, (iii) la restructuration du système financier public, (iv) la maîtrise des dépenses courantes et de la

TABLEAU 3. Finances publiques (pourcentage du PIB)

	2009	2014	2015	2016	2017(e)	2018(p)	2019(p)
Total recettes et dons (a)	29,4	29,7	21,1	17,1	17,9	18,2	18,5
Recettes fiscales	18,7	17,1	14,1	10,7	10,7	10,7	10,0
Recettes pétrolières	10,7	12,6	7,0	6,3	7,0	7,1	7,2
Total dépenses et prêts nets (a)	22,6	23,8	22,3	21,8	21,4	21,2	20,6
Dépenses courantes	15,9	16,2	17,0	17,0	17,5	17,4	17,0
Sans intérêts	14,5	14,6	15,0	14,7	14,5	14,9	14,9
Salaires et rémunérations	6,6	7,9	8,4	8,8	8,8	9,2	9,3
Intérêt	1,4	1,6	2,0	2,3	3,0	2,5	2,1
Dépenses d'investissement	6,7	7,6	5,2	4,8	3,9	3,9	3,6
Solde primaire	8,2	7,6	0,9	-2,4	-0,6	-0,5	0,0
Solde global	6,8	6,0	-1,1	-4,7	-3,5	-3,0	-2,1

(a) Seuls les principaux postes de recettes et de dépenses sont détaillés.

Source : Données des administrations nationales ; estimations (e) et prévisions (p) basées sur les calculs des auteurs.

masse salariale, (v) des transferts aux services publics personnalisés et (vi) des investissements publics.

Ainsi, afin de lutter contre la fraude fiscale, le Gouvernement a pris des mesures, à la faveur de la loi de finances 2017, visant à étendre l'application de la législation en matière de prix de transfert aux opérations réalisées par les sociétés ou groupes d'entreprises situés sur le territoire de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique centrale. Par ailleurs, la mise en place prévue de l'Office Gabonais des Recettes à partir de 2018 a pour objectif de réduire les fraudes fiscales et de d'avantage augmenter les recettes, par une refonte des textes et des pratiques, et par une plus grande professionnalisation et motivation du personnel. Une mise en œuvre de cette mesure en 2018 serait susceptible de rapprocher le Gouvernement de son objectif intermédiaire d'augmenter les recettes publiques hors pétrole.

En 2017, d'autres mesures ont été adoptées, avec notamment l'élargissement de l'assiette et l'application du précompte de l'Impôt sur le Revenu des Personnes Physiques au cordon douanier. La rationalisation des exemptions fiscales, la suppression des mesures dérogatoires sans base légale, et la mise en place d'une commission d'examen des avantages fiscaux et douaniers sont également des objectifs continus à la Direction Générale des Impôts. D'autres réformes incluent la dématérialisation des déclarations et paiement des impôts et taxes. A compter du 1er janvier 2018, tous les contribuables de la Direction des Grandes Entreprises ont désormais l'obligation de faire leur déclaration via E-t@x.

La maîtrise des dépenses s'est faite principalement par la baisse de l'investissement public et des transferts et subventions. Il est à noter qu'en 2017, la masse salariale n'a pas augmenté, alors qu'elle avait connu une inflation de 32 % entre 2013 et 2016, notamment en lien avec la hausse des salaires dans la fonction publique et le non-respect des procédures de recrutement des agents publics.

Conformément au calendrier fixé par la loi de finance organique, le budget pour 2018 a été voté par le Parlement en fin 2017. Il s'adosse notamment sur un prix du baril de 47 USD. Cette référence conservatrice (le prix du Brent était en moyenne de 65 USD par baril en février 2018), permettra d'avantage maîtriser les déficits. Il est prévisible qu'une loi de finance rectificative soit préparée d'ici juin 2018, pour d'avantage refléter les réalités économiques dans l'exécution du budget pour le reste de l'année.

Politique monétaire

Le Gabon, membre de l'union monétaire du Franc CFA, en partenariat avec la Banque des États de l'Afrique Centrale (BEAC), a continué à durcir sa politique monétaire. Le respect des ratios communautaires, notamment l'endettement public et l'inflation ont été intégrés dans la gestion des finances publiques de l'État en 2017 et dans ses projections pour 2018. Une politique budgétaire prudente a permis de limiter le déficit budgétaire. Par ailleurs, les réserves auprès de la Banque depuis 2015 avaient fortement reculé, mais en 2017, l'État a pu stopper ce processus et recommencer à alimenter son compte spécial.

TABLEAU 4. Compte courant (pourcentage du PIB)

	2009	2014	2015	2016	2017(e)	2018(p)	2019(p)
Balance commerciale	29,8	27,9	15,4	13,3	17,2	17,5	18,4
Exportations de biens (f.o.b.)	48,7	50,4	39,0	32,2	35,9	36,2	36,4
Importations de biens (f.o.b.)	18,9	22,5	23,5	19,0	18,6	18,7	18,0
Services	-12,5	-15,0	-11,0	-11,6	-14,1	-11,9	-11,9
Revenu des facteurs	-11,3	-3,9	-8,4	-9,7	-10,0	-9,0	-8,5
Transferts courants	-1,6	-1,7	-1,7	-2,2	-2,1	-2,1	-2,0
Solde des comptes courants	4,4	7,3	-5,7	-10,2	-9,0	-5,6	-4,0

Source : Données de la Banque centrale et des administrations nationales ; estimations (e) et prévisions (p) basées sur les calculs des auteurs.

Pour garantir la stabilité monétaire, la Banque centrale régionale a maintenu une politique monétaire stricte afin de sauvegarder la stabilité extérieure, notamment en gelant le crédit brut à l'État (avances statutaires). Le Gabon a joué un rôle constructif dans la promotion des efforts de stabilité régionale et a présenté un plan de reprise économique qui a constitué le fondement du programme appuyé par les autorités.

Le paiement des instances du trésor est la priorité, en raison de l'impact sur le secteur bancaire. Par exemple, le niveau des crédits en souffrance a doublé de 5 à 10 % de 2016 à 2017. Cependant, le secteur bancaire reste solide selon la dernière revue du FMI de décembre 2017, avec un coefficient de solvabilité de 15,2 % en 2017, au-delà de la norme prudentielle de 8 %.

Le taux d'inflation est faible grâce à une politique monétaire prudente, visant notamment à plafonner les crédits aux entreprises et à l'État et à contrôler l'exposition du secteur bancaire à un portefeuille de prêts non performants. Il est estimé à 3 % en 2017, en hausse par rapport aux années précédentes, en raison notamment de l'élimination des subventions de l'État en 2016 sur les produits pétroliers.

Le Fonds Monétaire note qu'il sera essentiel d'assurer une bonne communication sur les projets gouvernementaux d'épuration progressif des arriérés intérieurs, afin de réduire les créances improductives et d'accompagner la croissance du crédit au secteur privé, dans un contexte de baisse des liquidités et de resserrement de la politique monétaire au niveau régional.

Coopération économique, intégration régionale et commerce

Le Gabon est membre de nombreuses institutions économiques régionales et internationales telles que la Communauté Economique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC), la CEMAC, l'Organisation pour l'Harmonisation de Droit des Affaires (OHADA),

l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et il est signataire de nombreux accords commerciaux bilatéraux avec les grandes économies. Les discussions sont toujours en cours en vue de finaliser un accord de partenariat économique avec l'Union Européenne (UE). La signature de cet accord permettrait à certains produits gabonais comme le bois de bénéficier d'un taux de taxation préférentiel et donc d'être plus compétitifs. Cependant, certains experts estiment que ces accords entraînent la perte de recettes douanières au Gabon, et une concurrence qui freinerait sa stratégie de diversification économique.

Cependant, le commerce intra-régional au sein de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) reste faible. Un rapport de cette institution daté de janvier 2017 notait que les transactions commerciales entre États représentent environ 1,5 milliard de dollars, environ 900 milliards FCFA. Cela fait à peine 2 % du total des échanges de cette partie de l'Afrique qui couvre 6,6 millions de kilomètres carrés pour 160 millions d'habitants. Les échanges du Gabon avec les pays de la CEMAC sont limités à l'importation des produits alimentaires en provenance du Cameroun. Le déficit d'infrastructures de transport avec les pays frontaliers, de même que la persistance des barrières non tarifaires, limitent les échanges. La décision prise en octobre 2017 de supprimer des visas pour les citoyens de la CEMAC devrait favoriser d'avantage les échanges régionaux, stimulant ainsi la croissance économique du pays, et permettant de couvrir une partie de ses besoins de main d'œuvre, notamment dans le domaine agricole.

Politique de la dette

Le Gabon est dans une dynamique d'endettement croissant depuis une dizaine d'années. Le recours à l'endettement public ainsi qu'aux avances statutaires de la banque centrale s'est accru depuis 2014. Le stock de la dette public qui était estimé à 16,5 % du PIB en 2011, puis 27,6 % en 2013, se situe à 59 % en janvier 2018. Afin de maintenir jusqu'en 2019 son niveau

d'endettement à un niveau inférieur ou égal à 70 % du PIB, le Gouvernement a décidé de limiter le déficit budgétaire par le report, l'annulation ou la restructuration de conventions de financements extérieurs destinées à la réalisation d'infrastructures. Ces arbitrages ont été menés dans le cadre de la programmation triennale des investissements.

La priorité à court et moyen termes est l'apurement des arriérés intérieurs envers le secteur privé, estimés à environ 500 milliards de FCFA à fin décembre 2017. Selon la Loi de Finances de Règlement, 400 milliards de FCFA ont été réglés aux créanciers de l'État en 2017, dont 80 milliards dédiés aux remboursements de TVA. Différents emprunts contractés auprès des institutions internationales ont permis d'apurer une partie de cette dette.

La mise en place d'un « Club de Libreville », début 2018, plaçant les créanciers à égalité, est un facteur positif pour le système bancaire. En plus de plus de transparence, il devrait permettre une plus grande prévisibilité des remboursements.

Le règlement définitif des arriérés dus par l'État aux opérateurs économiques sera étalé dans le temps ; le Club de Libreville s'est engagé à payer 310 milliards de FCFA pour le remboursement de la dette publique due aux entreprises, en deux phases. La première phase correspond aux créances reconnues comme valides et enregistrées par le Club, à la hauteur de 60 milliards FCFA. Le solde (150 milliards FCFA) sera détenu au sein du Club de Libreville sous forme de créance sur la durée de vie du Club. Pour cette deuxième phase, chaque entreprise recevra un règlement à hauteur des sommes qui lui sont dues.

GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE

Secteur privé

La crise économique au Gabon continue à affecter les entreprises du secteur des hydrocarbures. La production de pétrole brut, qui était de 10,5 millions de tonnes, a baissé en volume de 8,5 % entre 2016 et 2017 dans un contexte d'affermissement du prix du pétrole brut (29,6 %). L'année 2017 a été aussi marquée par l'achat des actifs gabonais de Shell par la société Assala. Le gaz naturel a connu à la fois une baisse en volume (6,4 %) et de son prix de vente (-2,7 %). La quantité de pétrole brut raffinée a baissé de 20,7 % en 2017 par rapport à 2016.

Le secteur du manganèse a connu une période faste entre 2016 et 2017 : La production a augmenté en volume de 44,8 % entre

2016 et 2017 atteignant 4 940 550 tonnes, tandis que le chiffre d'affaires (CA) a progressé de 90,5 %. Les effectifs du secteur ont aussi progressé de 26,6 %.

Les entreprises forestières ont enregistré une hausse de 5,7 % dans la coupe de bois et 10,1 % dans leur transformation. L'hévéaculture est réalisée par les deux entreprises SIAT et OLAM, tandis que la production de caoutchouc n'est assurée que par SIAT, la récolte de caoutchouc n'ayant pas encore commencé dans les plantations d'OLAM. La production de caoutchouc humide a diminué à cause des intempéries, de même que celle de caoutchouc usiné. Par contre les exportations ont augmenté de 6,3 % entre 2016 et 2017.

La production d'huile de palme assurée par OLAM est en plein essor grâce à l'entrée en service des plantation d'Awala et de Mouila. La quantité d'huile rouge, qui a atteint 26 540 tonnes en 2017, a augmenté de 8 % par rapport à 2016.

Au nombre des secteurs dont l'activité a baissé, on note les transports aériens et les industries de transformation autre que minière. L'activité des BTP, affectés par la baisse de la demande publique et privée, a baissé de 26,3 % entre 2016 et 2017, entraînant une chute des effectifs de 23,4 %.

Les télécommunications ont connu une baisse de 6,7 % du chiffre d'affaires. Les abonnés de téléphone mobile, dont le nombre a enregistré en légère baisse de -0,8 %, étaient de 2 663 millions en 2017 tandis que le nombre des abonnés à l'Internet GSM a augmenté de 24,6 %, atteignant 1,8 millions. Dans un contexte de concurrence et de baisse des tarifs liée au déploiement de la fibre optique, le CA des opérateurs s'est contracté de 6,7 % pour s'établir à 204,5 milliards de FCFA. On note une hausse de la part du CA liée aux ventes d'internet.

Secteur financier

Selon le FMI,¹ le secteur financier au Gabon reste solide avec des perspectives de rétablissement du crédit. Selon les données de la Direction Générale de l'Economie² les crédits bruts distribués à l'économie ont diminué de 8,9 %, à 1 633,2 milliards de F CFA en 2017 contre 1 792, 6 milliards en 2016. Une légère progression de la part des crédits accordés au secteur public est observée ; elle passe de 60,6 % en 2016 à 64,4 % en 2017. Les crédits distribués aux administrations publiques, en recul de 20,1 %, représentaient 28,3 % de l'ensemble des crédits à la fin 2017. Les crédits en souffrance ont augmenté de 19,3 % et les provisions consacrées pour dépréciation des comptes de la clientèle de 29,3 %.

1. Rapport du FMI no 17/408 Gabon : Première revue de l'accord élargi au titre du mécanisme élargi de crédit. Décembre 2017.

2. Direction Générale de l'Economie et de la Politique Fiscale, Note de Conjoncture Sectorielle de Décembre 2017.

Les dépôts des banques sont en retrait de 10,4 % en 2017 par rapport à 2016 ; les dépôts à vue ont baissé de 12,6 % et les dépôts à termes de 10,5 %. Les dépôts privés ont baissé de 2,2 %, tandis que ceux de l'État se sont érodés de 41 %, ceux des entreprises publiques de 56,1 % et ceux des non-résidents de 70,3 %.³

S'agissant des établissements de microfinance, la Direction générale de l'économie⁴ rapporte que leur nombre est resté inchangé, 14 en 2017 comme en 2016. Le nombre des clients a progressé de 9,7 % atteignant 165 778 clients à fin 2017. Quatre établissements concentrent 77 % des affiliés.

Les activités des assurances se sont contractées de 11,9 % entre 2016 et 2017. Toutes les branches des assurances ont été touchées par la crise.

Gestion du secteur public, institutions et réformes

Pour affronter la crise le Gouvernement a mis en place un Plan de Relance Economique (PRE) pour la période 2017-2019, décliné en cinq programmes phares.⁵ La PRE bénéficie du soutien de la communauté financière internationale, et le FMI, lors de son Conseil d'Administration du 19 juin 2017, a approuvé un accord élargi d'un montant de 642 millions de dollars au titre du mécanisme élargi de crédit,⁶ en appui au programme à moyen terme du Gabon.

Le PRE est divisé en cinq volets : (1) Optimiser les recettes et le financement de l'économie ; (2) Maîtriser les dépenses ; (3) Renforcer la compétitivité des filières « moteurs de croissance » ; (4) Améliorer le cadre des affaires pour faciliter l'initiative privée ; (5) Améliorer la qualité des services aux citoyens. Le PRE repose sur quatre principes : (i) Garantir l'orthodoxie de gestion ; (ii) Promouvoir les solutions innovantes de financement et de gestion des politiques publiques ; (iii) Renforcer l'impact social de l'action publique ; (iv) Privilégier la mobilisation de l'ensemble des parties prenantes, la cohérence et la célérité de l'action.

Gestion des ressources naturelles et de l'environnement

La Gabon continue à mettre en œuvre une politique environnementale de préservation de la biodiversité à travers la gestion des parcs (13 parcs nationaux et 9 sites humides) qui couvrent 23 % de son territoire.

Le Gouvernement du Gabon a entamé le processus d'intégration des Objectifs de Développement Durable (ODD) et de l'Agenda 2063 de l'Union Africaine ainsi que de l'Accord de Paris sur le changement climatique de 2015 dans le Plan Stratégique Gabon Emergent (PSGE). Le PSGE est aligné sur ces agendas et est axé principalement sur l'accélération de la croissance et la diversification économique, la réduction de la pauvreté et la réduction des inégalités sociétales, ainsi que la gestion durable des ressources pour les générations futures.

L'accent est porté sur la mise en place de plans et programmes visant l'adaptation aux changements climatiques, et dans ce cadre le Conseil National Climat a développé des initiatives visant le renforcement des capacités des institutions nationales en vue de leur accréditation au Fonds verts pour le Climat.

Sur les questions sur l'adaptation et d'atténuation aux changements climatiques au niveau continental, le Gabon assume le rôle de coordonnateur du Comité des Chefs d'État et de Gouvernement sur le Changement Climatique. Le Gabon apporte aussi son appui à l'Initiative sur l'Adaptation en Afrique (IAA) à laquelle la République Gabonaise a apporté une contribution de 500 000 dollars en vue de mettre en œuvre le plan de travail de l'Initiative africaine sur l'adaptation.

Contexte politique

Les répercussions des élections présidentielles controversées de 2016 ont continué de se faire sentir en 2017. Le dialogue national qui a suivi a été boycotté par Jean Ping et ses proches alliés et a abouti à des propositions de modification de la constitution selon des modalités que certains membres de l'opposition soutiennent.

Une visite d'enquête préliminaire de la Cour Pénale Internationale (CPI) au Gabon à la mi-juin s'est terminée dans l'incertitude, les experts de la Cour déclarant simplement que, sur la question de la violence post-électorale des récits profondément contradictoires et irréconciliables ont été donnés par les différentes parties. Le ralentissement économique profond, associé à des faiblesses constantes dans la gouvernance, pourrait placer les prochaines élections législatives dans une dynamique particulièrement difficile si de fortes contestations survenaient.

3. Direction Générale de l'Economie et de la Politique Fiscale, Note de Conjoncture Sectorielle de Décembre 2017.

4. Direction Générale de l'Economie et de la Politique Fiscale, Note de Conjoncture Sectorielle de Décembre 2017.

5. Les cinq programmes déclinés dans le PRE sont : Programme 1 : Optimiser les recettes et le financement de l'économie ; Programme 2 : Maîtriser les dépenses ; Programme 3 : Renforcer la compétitivité des filières « moteurs de croissance » ; Programme 4 : Améliorer le cadre des affaires pour faciliter l'initiative privée ; Programme 5 : Améliorer la qualité des services aux citoyens.

6. <http://www.imf.org/en/News/Articles/2017/06/20/imf-executive-board-approves-us642-million-extended-arrangement-under-the-eff-for-gabon>.

Les élections législatives prévues pour 2017 ont été à nouveau reportées, cette fois pour fin avril 2018. Des mesures préalables à la tenue du scrutin devaient être prises, dont la révision de la Constitution pour intégrer les réformes suggérées lors du dialogue ainsi qu'un découpage électoral faisant passer le nombre des députés de 120 à 143. Il reste aussi à mettre en place le Centre gabonais des élections en remplacement de la Commission électorale nationale autonome et permanent (CENAPE).

Des rencontres ont débuté entre les partis de l'opposition proches de Jean Ping et le pouvoir. L'une des questions en débat est le temps nécessaire pour mettre en place le Centre gabonais des élections dont la création a été décidée en 2017, mais qui n'est pas encore fonctionnel. Cette situation fait craindre un nouveau report des élections législatives.

CONTEXTE SOCIAL ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

Ressources humaines

Le Gabon occupe le 109^e rang (sur 188) en termes d'IDH avec un score de 0,697 en 2015, plus élevé que la moyenne de l'Afrique au Sud du Sahara (0,523) et que celle des pays à revenu moyen (0,631). Pour chacune des dimensions de l'IDH, le Gabon se positionne au-dessus des moyennes de l'ASS. Cependant, les performances du Gabon en matière de développement humain sont encore loin de correspondre au potentiel économique, pour lequel le Gabon est classé 68^e selon le revenu par habitant.

Le rapport sur le recensement général de la population et des logements (RGPL 2013)⁷ a mis en évidence quelques disparités entre provinces. La situation de l'emploi révèle un taux de chômage de 16,5 % sur le plan national (22,1 % pour les femmes et 13,1 % pour les hommes), 16,6 % pour les zones urbaines contre 15,5 % pour les zones rurales. Les femmes dans les zones rurales (14,1 %) sont moins affectées que les hommes (16,4 %), comparativement aux zones urbaines.

L'espérance de vie à la naissance au Gabon se situe à 64,9 ans (65,7 ans pour les femmes et 64,1 ans pour les hommes), au-dessus de la moyenne des pays de l'Afrique au Sud du Sahara (58,9 ans avec 60,2 ans pour les femmes et 57,6 ans pour les hommes). C'est tout de même moins que le niveau atteint par les pays à revenu moyen (68,6 ans avec 70,4 ans pour les femmes et 66,8 ans pour les hommes), catégorie dans laquelle se trouve le Gabon (PNUD, 2016).

Le taux de pauvreté multidimensionnelle au Gabon est estimé à 16,7 % selon le RDH (PNUD, 2016) avec des privations surtout liées à la santé (43,8 %) et aux conditions de vie (40,9 %). La proportion de la population présentant une pauvreté multidimensionnelle sévère est estimée à 4,4 % (PNUD, 2016).

En vue d'optimiser ses efforts en matière de développement, et en cohérence avec le Plan de relance économique, le Gouvernement voudrait promouvoir le développement local et communautaire à travers le renforcement des opportunités économiques et d'emplois à la base, la diversification de l'économie et les opportunités d'emplois et améliorer l'accès de la population aux services sociaux de base et réduire la précarité et les inégalités.

Réduction de la pauvreté, protection sociale et travail

La diminution des ressources allouées à la lutte contre la pauvreté, et en particulier à l'assurance maladie, a eu des conséquences négatives pour la lutte contre la pauvreté et contre l'exclusion sociale. Ainsi certaines prestations sociales ne sont pas versées aux assurés de la Caisse Nationale d'Assurance Maladie et de Garantie Sociale (CNAMGS) en raison du manque de confiance dans les capacités de cette institution à rembourser les partenaires de santé. Les autorités sont déterminées à redresser la CNAMGS pour qu'elle puisse pleinement jouer son rôle.

La dernière estimation exhaustive de la pauvreté au Gabon date de 2005.⁸ Le taux de pauvreté était alors de 32,7 % pour l'ensemble du pays, 29,8 % pour les zones urbaines et 44,6 % pour les zones rurales. Les zones rurales regroupaient 27 % des pauvres contre 73 % pour les zones urbaines.

Les analyses faites par McKinsey en 2013 dans le cadre de la préparation de la Stratégie d'Investissement Humain ont estimé à 30 % la proportion de gabonais économiquement faibles, sur la base d'un niveau de revenus inférieur à 80 000 FCFA par mois et par foyer. C'est cette notion d'économiquement faible qui est prise en compte par la Caisse Nationale d'Assurance Maladie et de Garantie Sociale (CNAMGS) pour assurer une certaine protection sociale.

Les inégalités selon l'indice de Gini étaient relativement fortes pour l'ensemble du pays (0,437), comme pour l'Est (0,455), le Sud (0,437), l'Ouest (0,416) et le Nord (0,413). Port-Gentil présentait un niveau d'inégalité peu élevé (0,38) contrairement à Libreville (0,421).⁹

7. Direction Générale de la Statistique, Résultats Globaux du Recensement Général de la Population et des Logements de 2013 du Gabon (RGPL2013).

8. World Bank Report No. 36490- GA, Gabon, Diagnostique de la pauvreté, 15 juin 2006.

9. World Bank Report No. 36490- GA, Gabon, Diagnostique de la pauvreté, 15 juin 2006.

En matière d'éducation, en 2015, toutes les provinces du Gabon ont eu un taux de fréquentation scolaire proche de la moyenne nationale de 92,9 % (la déviation était de -2 % pour les régions les moins scolarisées (Ogooué-Ivindo) et de +1,7 % pour celle ayant le taux le plus élevé (le Haut-Ogooué)). En ce qui concerne les disparités en matière d'éducation secondaire, les taux de scolarisation sur le plan national étaient de 54,5 % à 58,2 % dans les zones urbaines et 18,3 % dans les zones rurales.

Des progrès importants ont été réalisés dans la réduction de la mortalité maternelle, qui est passée de 519 décès pour 100 000 naissances vivantes entre 1993-2000 à 277 en 2013, selon le Recensement Général de la Population et des Logements 2013. Les accouchements assistés par du personnel formé se situent à 90 % pour l'ensemble du Gabon.

Le taux de mortalité infantile est plus élevé dans les zones rurales avec 47 décès pour 1 000 naissances vivantes, pour un taux moyen de 43 pour 1 000 à l'échelle nationale, et de 42 pour 1 000 dans les zones urbaines. La mortalité infanto-juvénile se situait en 2012 à 65 décès pour 1 000 naissances vivantes, 77 dans les zones rurales et 61 dans les zones urbaines.

En ce qui concerne l'accès à l'eau potable, sur la base des données du recensement général de la population 2013, 88,2 % de la population a déclaré avoir accès à une source d'eau améliorée avec des taux de couverture allant de 52 % pour l'Ogooué-Ivindo à 94,5 % pour l'Estuaire.

L'accès de tous à des services énergétiques fiables et modernes, à un coût abordable, n'est pas encore effectif au Gabon, même si des progrès notables sont enregistrés. Une majorité des ménages s'éclaire à l'électricité (86,4 % des ménages pour l'ensemble du pays), avec cependant de fortes disparités entre zones rurales (37,4 %) et zones urbaines (94,4 %).

L'égalité des sexes

Les progrès au Gabon en matière d'égalité de sexe sont significatifs. La parité est atteinte dans l'éducation préscolaire, primaire, secondaire et supérieure. En ce qui concerne l'alphabetisation des jeunes âgés de 15-24 ans, le taux des femmes est légèrement plus élevé que celui des hommes (85,8 % pour les femmes contre 85 % pour les hommes).

Le Gabon connaît des inégalités en matière de violences. Une enquête réalisée en 2015 sur les violences basées sur le genre par le Ministère de la Santé montre que si les violences verbales et psychologiques sont majoritairement subies par les hommes, les autres formes de violence – physique, économique et sexuelle – sont majoritairement subies par les femmes.

Dans la plupart des cas de violences basées sur le genre, les victimes ne réagissent pas. Le recours à la justice est délaissé au profit du règlement à l'amiable entre voisins ou dans le cadre familial moyennant de l'argent.

ANALYSE THÉMATIQUE : FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES

État actuel général des infrastructures

En dépit de son revenu par habitant largement supérieur à la moyenne africaine, le Gabon souffre d'un fort déficit en infrastructures, tant pour ce qui est du transport et de l'énergie, que dans les domaines sociaux (tels que hôpitaux, enseignement ou logements sociaux). Ainsi, remédier à la faiblesse quantitative et qualitative des infrastructures de base est indispensable pour stimuler la relance et la diversification de l'économie, conformément à la feuille de route des autorités. A titre illustratif, la Société d'Énergie et d'Eau du Gabon (SEEG) éprouve des difficultés à garantir des consommations domestiques et industrielles sans perturbation, et l'État a récemment repris la gestion provisoire de la SEEG pour une période une année. De même, la faiblesse et la vétusté du réseau de transport interne et externe ainsi que l'enclavement des pôles à vocation agricoles ne facilitent pas l'acheminement des produits agricoles et des biens de consommation courante et excluent des régions entières des possibilités de développement. L'amélioration de la qualité des services infrastructurels (routes et pistes rurales, infrastructures marchandes, énergie, eau, TIC...) apparaît comme un préalable indispensable à l'exploitation des potentialités du pays.

Le PSGE (Vision 2025 et orientations stratégiques 2011-2016) se décline à travers trois objectifs stratégiques : (1) désenclaver le Gabon et moderniser les infrastructures de transport ; (2) développer une offre d'électricité durable, diversifiée et accessible pour tous ; (3) construire des infrastructures numériques de rang mondial. Ce Plan a été complété par le Schéma Directeur National des Infrastructures en 2012, donnant ainsi un cadre opérationnel multi-sectoriel.

Selon les autorités, la période 2009-2016 a été marquée par un niveau historique de financement des infrastructures ; les investissements consentis pendant ces 7 années ont dépassé ceux des trente années précédentes. Ce dynamisme a permis de faire évoluer le réseau routier (+45 % de kilomètres bitumés), la production d'énergie (+66 %), et la distribution d'eau (+22 %). Entre 2010 et 2017, 73 % des recettes pétrolières de l'État ont été consacrés à l'investissement. Environ 48 % de ces investissements ont été dédiés aux grands travaux d'infrastructures routières et d'aménagement du territoire, 12,5 % aux infrastructures

de production d'énergie (Grand Poubara, augmentation des capacités d'Alénakiri et centrale thermique de Port-Gentil) et de transport et distribution d'eau (canalisations d'eau de Libreville), et 8 % aux infrastructures sanitaires, notamment la construction des 4 Centres Hospitaliers Universitaires à Libreville et l'augmentation des capacités du Centres Hospitaliers Universitaires.

Environnement financier

Jusqu'à un passé récent, le Gabon utilisait son budget d'investissements pour financer le développement de ses infrastructures publiques. Le modèle consistait à laisser l'État financer les principales infrastructures du pays, en associant des grandes entreprises internationales et leurs filiales ou associées gabonaises. Depuis le repli de la croissance, et notamment la chute des revenus pétroliers, des nouveaux modèles de financement ont vu le jour pour compléter le montant des financements structurés par le secteur public.

Un relais de financement a été assuré par le Fonds Gabonais d'Investissement Stratégique (FGIS). Créée en 2012, cette structure a pour mission première de contribuer au développement économique du Gabon par une gestion active du portefeuille des participations de l'État, y compris des cessions ou regroupements de participations existantes de l'État, ou des prises de participation stables dans le capital d'entreprises présentant un caractère stratégique. En raison des difficultés récentes de financement, le FGIS s'est imposé également comme un vecteur de mobilisation des ressources publiques ou privées afin de réduire le gap de financement, notamment dans le cas des infrastructures. En mars 2018, le FGIS a commencé à structurer, avec des fonds d'investissements, trois projets de barrage avec les lignes de transport : (i) Kinguélé aval, (ii) Nghoulmendjiim et (iii) Dibwan-gui. Dans la même logique, la Caisse des Dépôts et de Consignation utilise également le levier du capital investissement.

Défis

En dépit de la volonté du pays de se moderniser, les constats mettent en avant deux défis principaux dans le développement de l'infrastructure : la rationalisation et le financement.

Sur le plan de la rationalisation, la multiplicité des sources de décision a conduit à une absence de priorisation des projets, ou dans certains cas à un faible alignement sur le programme de modernisation du pays (PSGE). Malgré la mise en place de filtres à travers des visas de conformité et visas d'opportunité autorisant ou non les projets, des déséquilibres tant géographiques que sectoriels ont été constatés dans les investissements entrepris ou à venir. Par ailleurs, certains projets manquaient de complémentarité. Il est à noter que la multiplicité des unités de gestion des projets d'investissements, y compris sur financement public international, nuit à la qualité de pilotage de l'ensemble.

Le second défi réside dans le financement. De façon générale, l'absence de coordination systématique a contribué à porter les engagements de l'État au-delà de ses moyens financiers annuels. L'absence d'une loi de programmation triennale s'est traduite parfois par la non disponibilité des crédits pour certains projets. Enfin, certains projets n'ont pas fait l'objet d'études de faisabilité aux standards internationaux, ce qui a eu des effets négatifs au niveau de leur réalisme financier ainsi que sur la qualité de leur réalisation.

C'est dans l'objectif de maîtriser ces risques que l'Agence Nationale des Grands Travaux a fusionné en 2015 avec le Fonds Routier. Cette nouvelle agence, l'ANGTI, a vocation d'exécuter la politique publique en matière de grands travaux d'infrastructures et de mettre en œuvre le schéma directeur national d'infrastructures. L'objectif est de maîtriser les coûts, de garantir la qualité des ouvrages et de respecter les délais d'exécution. L'ANGTI assure la maîtrise d'ouvrage déléguée de l'État, regroupant l'expertise publique dans la préparation technique des projets d'infrastructures, dans leur planification financière, dans le suivi de l'exécution physique et budgétaires des projets, dans la négociation contractuelle avec les prestataires BTP de l'État.

La chute des cours du pétrole à partir de 2015 a réduit la capacité de l'État à financer le développement de nouvelles infrastructures, et à honorer financièrement les chantiers en cours. L'État a alors puisé sur ses réserves financières auprès de la Banque centrale, et a dû recourir à des déficits budgétaires multi-annuels pour continuer le financement du schéma directeur des infrastructures. En parallèle, des arriérés importants ont été accumulés auprès des entreprises, notamment dans le secteur BTP, ce qui a eu un impact direct sur le reste de l'économie.

En raison de l'accroissement récent de son endettement public, le Gabon a dû ralentir le plan de développement de certaines infrastructures, afin de ne pas dépasser la norme communautaire d'endettement public de 70 % du PIB. Selon le Rapport de Suivi du Plan de Relance de l'Économie (2018), le coût de la finalisation des projets engagés par l'État à date de décembre 2016 se chiffrait à 2 909 milliards de FCFA. En tenant compte des délais de réalisation différents suivant les types de projets, certains devant s'exécuter sur une période de quatre à cinq ans, l'effort d'investissements qu'aurait dû consentir l'État pour mener à bien tous ces projets sur la période 2017 à 2019 aurait été d'environ 727 milliards de FCFA, soit près de 300 milliards au-dessus des capacités d'investissements prévisionnelles sur cette même période.

Solutions innovantes et recommandations

La qualité de signature du Gabon et les besoins importants de développement des infrastructures ont incité à la création de

systèmes de financement innovants. Dans certains cas, au lieu d'utiliser le mécanisme d'endettement public, le Gabon a engagé des partenariats publics-privés (PPP) avec certains opérateurs, pour que des infrastructures soient construites sur fonds propres par les entreprises, en échange de la garantie de rétribution pendant un certain temps une fois l'infrastructure construite. C'est le cas pour la construction du barrage de Fé 2 ; la multinationale chinoise (China Gezhouba Group Corporation, CGGC) a accepté de financer sur ses fonds propres la construction de ce barrage et des lignes de transport d'électricité qui lui seront associées, en contrepartie de la concession d'exploitation du barrage.

L'État gabonais a appliqué la même logique, toujours dans le domaine de l'hydro-électricité, pour les barrages des Chutes de l'Impératrice et ses lignes de transport d'électricité (CGGC). Les prestataires sont ainsi prêts à passer d'une logique de prestataire de services à une logique d'investisseurs qui intègrent les risques financiers. Selon le Rapport de Suivi du Plan de Relance de l'Économie, ces solutions permettront de réduire le profil d'endettement du pays de 224 milliards de FCFA, sans pour autant retarder l'exécution des projets.

Similairement, la société Olam (présente dans le secteur de la transformation agricole) a noué un partenariat privilégié avec l'État, en s'impliquant notamment dans la construction du port à conteneurs d'Owendo (Libreville) et du Port Minéralier. D'autres initiatives vont suivre, avec notamment la construction d'un nouvel aéroport dans la zone de Nkok, à la sortie de Libreville.

Le Gabon pourrait généraliser cette pratique aux infrastructures générant des revenus (les ports, aéroports, réseaux ferroviaires, routes...) et aux projets de développement immobiliers urbains, tels que ceux destinés aux fonctionnaires ou les logements à loyer modéré.

Cependant, l'usage des PPP n'est pas sans risque. Les opérateurs privés typiquement se prémunissent contre leurs pertes financières éventuelles, en négociant des subventions étatiques en deçà d'un revenu minimum escompté dans le futur. L'exemple typique est l'infrastructure routière. Il est donc crucial que les projets aient fait l'objet d'analyses financières, sociales et économiques rigoureuses. A titre d'exemple, le FMI a estimé que le Portugal devra rembourser entre 2010 et 2049 quelques 48 milliards d'EUR au titre de compensations dans le cadre de ses PPP, à la suite de la construction d'infrastructures routières sous utilisées. En parallèle des capacités d'analyse, il convient de s'assurer que les autorités gabonaises mettent en place des outils de régulation adaptés au domaine des PPP.

Bien que chaque PPP ait ses particularités, la généralisation de ce modèle demande une approche qui soit méthodique et claire à la fois pour la partie publique et pour la partie privée, et à ce titre il semble opportun de faire évoluer la loi sur les PPP.