



# Note de conjoncture économique du Gabon

Thème spécial –  
Réformes des  
Subventions aux  
Carburants



**GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE**  
Macroéconomie, commerce et investissement

**Avril 2023**



# **Note de conjoncture économique du Gabon**

## **Thème spécial – Réformes des Subventions aux Carburants**

**Avril 2023**



**GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE**  
Macroéconomie, commerce et investissement

# Table des matières

<b>Aperçu général .....</b>	<b>1</b>
<b>Chapitre 1. Tendances et perspectives économiques récentes du Gabon .....</b>	<b>6</b>
1. Alors que la croissance de l'économie mondiale et régionale a ralenti, les économies de la CEMAC ont été soutenues par des prix élevés des hydrocarbures.....	6
2. Bien qu'étant confronté aux incertitudes mondiales, le Gabon connaît une reprise économique plus forte .....	7
3. Malgré la reprise, des pressions inflationnistes plus fortes ont exacerbé la vulnérabilité des ménages .....	9
4. Les entreprises ont bénéficié d'un meilleur accès au crédit .....	11
5. Le solde budgétaire s'est amélioré mais les subventions aux carburants pèsent de plus en plus sur le budget.....	11
6. La hausse des cours du pétrole et la levée des quotas de l'OPEP+ ont également contribué à une amélioration du solde de la balance commerciale .....	17
7. Perspectives économiques.....	17
7.1. La croissance mondiale ralentirait fortement selon les projections de la Banque mondiale. ....	17
7.2. Les perspectives pour le Gabon sont favorables mais les opportunités de croissance et de diversification du pays sont exposées à des risques importants. ....	20
<b>Chapitre 2. Thème spécial : Analyse de l'impact des subventions aux carburants au Gabon et voies possibles pour la réforme .....</b>	<b>23</b>
1. Introduction – évolution récente des subventions aux carburants.....	23
1.1. Aperçu régional de l'évolution des cours du pétrole et du niveau des subventions aux carburants .....	23
1.2. Les subventions aux carburants représentent un coût budgétaire croissant pour le Gabon.....	26
1.3. Analyse de la distribution des subventions aux carburants au Gabon.....	29
2. Principes généraux basés sur l'expérience internationale .....	32
2.1. Calibrage des ajustements de prix par produit pétrolier .....	32
2.2. Adoption d'un mécanisme permettant de passer progressivement à une tarification basée sur le marché .....	34
2.3. Structuration de la réforme en séquences.....	35
2.4. Consultations des parties prenantes .....	36
3. Mesures d'accompagnement .....	37
3.1. Renforcer les filets sociaux.....	37
3.2. Renforcer la transparence de la gestion des finances publiques.....	39
3.3. Augmenter le budget alloué aux dépenses sociales .....	40
3.4. Appuyer le secteur des transports .....	40
3.5. Accroître les investissements publics structurels productifs.....	41
<b>Annexe 1 – Types et utilisations des carburants .....</b>	<b>42</b>
<b>Annexe 2 – Définition des subventions aux carburants dans la région de la CEMAC.....</b>	<b>43</b>

## Liste des figures et tableaux

Figure 1.	Croissance du PIB réel (en pourcentage), 2018-2023 .....	7
Figure 2a.	Gabon : contribution à la croissance réelle du PIB du côté de l'offre, 2018-2023 .....	8
Figure 2b.	Gabon : contribution à la croissance réelle du PIB du côté de la demande, 2018-2023 .....	8
Figure 3a.	Gabon : production (en milliers de tonnes métriques) et cours du pétrole (en Dollars par baril), T1 2018-æT4 2022.....	9
Figure 3b.	Gabon : PIB pétrolier et non pétrolier (en pourcentage du PIB total), 2018-2023 .....	9
Figure 4.	Inflation (mensuelle, en glissement annuel), janvier 2020 - décembre 2022.....	10
Figure 5.	Recettes pétrolières et non pétrolières (en pourcentage du PIB), 2018-2023.....	12
Figure 6.	Dépenses courantes et dépenses en capital (en pourcentage du PIB), 2018-2023 .....	14
Figure 7.	Taux d'exécution des dépenses et des recettes (en pourcentage), 2022 .....	15
Figure 8.	Solde budgétaire et dette publique (en pourcentage du PIB), 2018-2023.....	15
Figure 9.	Composition de la dette publique (en pourcentage de la dette totale), 2022.....	16
Figure 10.	Gabon : Balance commerciale, 2018-2023 .....	18
Figure 11.	Gabon : Solde du compte courant (en pourcentage du PIB), 2018-2023 .....	18
Figure 12.	Perspectives économiques mondiales (en pourcentage) .....	19
Figure 13a.	Projections de croissance dans les principaux secteurs économiques (Croissance réelle en milliards de francs CFA), 2022-2025 .....	20
Figure 13b.	Évolution des prix des principaux produits de base du Gabon, 2022-2025 .....	20
Figure 14.	Cours du pétrole brut, Brent (en USD par baril) .....	24
Figure 15.	Subventions à la consommation de carburants dans le monde (en milliards USD).....	24
Figure 16.	Coût budgétaire des subventions aux carburants dans les pays d'Afrique de l'Ouest et centrale (en pourcentage du PIB) .....	24
Figure 17.	Dépenses sociales dans les pays d'Afrique de l'Ouest et centrale (en pourcentage du PIB) .....	24
Figure 18.	Subventions aux carburants dans les pays importateurs et exportateurs nets de pétrole (en pourcentage du PIB) .....	25
Figure 19.	Recettes pétrolières et subventions aux carburants dans les pays exportateurs nets de pétrole (en pourcentage du PIB) .....	25
Figure 20.	Solde budgétaire dans les pays importateurs et exportateurs nets de pétrole (en pourcentage du PIB) .....	26
Figure 21.	Solde du compte courant dans les pays importateurs et exportateurs nets de pétrole (en pourcentage du PIB) .....	26
Figure 22.	Coût budgétaire des subventions aux carburants dans les pays de la CEMAC et un échantillon de pays d'Afrique subsaharienne (en pourcentage du PIB).....	27
Figure 23.	Distribution des subventions aux carburants par produit, 2022 (en pourcentage du montant total des subventions accordées).....	27
Figure 24.	Subventions aux carburants contre dépenses sociales en 2022, au Gabon et dans un échantillon de pays d'Afrique subsaharienne (en pourcentage du PIB).....	28
Figure 25.	Distribution de la consommation de carburant par tranche de revenu (en pourcentage, par décile) ...	29
Figure 26.	Distribution de la consommation de pétrole lampant, par groupe de revenu et région (en pourcentage, par décile).....	30
Figure 27.	Distribution de la consommation de carburant par sexe (en pourcentage).....	30
Figure 28.	Part de la consommation de carburant en pourcentage du budget des ménages (par groupe de revenu et par carburant) .....	31
Figure 29.	Hausse des prix en cas d'arrêt des subventions aux carburants au Gabon (dans un échantillon de secteurs, en pourcentage).....	32
Tableau 1.	Gabon : Quelques indicateurs budgétaires.....	16

# Remerciements

Cette édition de la Note de conjoncture économique du Gabon a été préparée par une équipe de la Banque mondiale co-dirigée par Erick Tjong (Economiste, EAWM2) et Sonia Barbara Ondo Ndong (Economiste, EAWM2), et composée de Samer Naji Matta (Economiste principal, EAWM2), Daniel Pajank (Economiste principal, EAWM1), Mervy Every Viboudoulou Vilpoux (Economiste, EAWPV), Ioana Alexandra Botea (Economiste de la protection sociale, HAWS3), Houda Karaffi (Young Professional, ISAE1), Anna Bokina (Chargée des opérations, IAWÉ4), Joana Monteiro da Mota (Consultante, EAWM2) et Gildas Bopahbe Deudibe (Consultant, EPVGE), sous la supervision de Raju Singh (Economiste en chef, EAWM2). Le rapport a bénéficié des éclairages et des commentaires apportés par Steve Loris Gui-Diby (Economiste principal, EAEM2), et le deuxième chapitre a bénéficié de l'appui et des commentaires de Chiara Bronchi (Manager de programmes, EGVPI), Chadi Bou Habib (Economiste en chef, EMFTX), Gaute Solheim (Spécialiste principal du secteur public, EMFTX), Dirk Heine (Economiste principal, EMFTX), Paolo Agnolucci (Economiste principal, DECPG), ainsi que du Programme d'assistance à la gestion du secteur de l'énergie de la Banque mondiale.

L'équipe a bénéficié des orientations d'Elisabeth Huybens (Directrice-pays par intérim), Sandeep Mahajan (Manager de programmes, EAWM2), Ashish Khanna (Manager de programmes, IAWÉ4), Keiko Kubota (Manager des opérations, AWCC1), Clelia Kalliopi Helena Rontoyanni (Chef de programmes, EAWDR), Nathalie Lahire (Chef de programme, HAWDR), Ambar Narayan (Economiste principal, EAWPV), Yussuf Uwamahoro (Spécialiste principal en l'énergie, IAWDR), Olayinka Mutiat Edebiri (Spécialiste principal en énergie, IAWÉ4), Defne Gencer (Spécialiste principale en énergie, IEEES), Cemile Sancak (Conseillère, FMI), Aissatou Diallo (Représentante résidente pour le Gabon), Marcello Estevao (Conseiller principal, GGEVP), Dena Ringold (Directrice régionale, HAWDR), et Michal Rutkowski (Directeur global, HSJDR). Pinar Baydar (Analyste des opérations, EAWM2), Suhair Murad Al-Zubairi (Assistante de programme, EMNPV), Irene Sitienei (Assistante de programme, EAWM2) et Astrid Greta Gotalowya Ossouka (Assistante d'équipe, AWMGA) ont soutenu l'équipe lors de la préparation du rapport.

L'équipe remercie chaleureusement le Gouvernement gabonais pour sa collaboration tout au long de la préparation de ce rapport.

# Abréviations et acronymes

AFW	Afrique de l'Ouest et centrale
AIE	Agence internationale de l'énergie
ASS	Afrique subsaharienne
BEAC	Banque des États de l'Afrique centrale
BM	Banque mondiale
CAFI	Initiative pour la forêt de l'Afrique centrale ( <i>Central African Forest Initiative</i> )
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
CNAMGS	Caisse Nationale d'Assurance Maladie et de Garantie Sociale
COBAC	Commission bancaire de l'Afrique centrale
FCFA	Franc de la Communauté Financière Africaine
FGIS	Fonds Gabonais d'Investissements Stratégiques
FMI	Fonds monétaire international
FSRG	Fonds souverain de la République gabonaise
GEF	Gabonais économiquement faible
ITIE	Initiative pour la transparence des industries extractives
MEED	Marchés émergents et économies en développement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
PAT	Plan d'Accélération de la Transformation
PIB	Produit intérieur brut
PNP	Prêts non performants
PPP	Parité de pouvoir d'achat
PREF-CEMAC	Programme de réformes économiques et financières de la CEMAC
PRITS	Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure
PSGE	Plan Stratégique Gabon Émergent
RCA	République centrafricaine
SIHG	Stratégie d'investissement humain du Gabon
TIAO	Taux d'intérêt des appels d'offre
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
USD	Dollar américain
WDI	Indicateurs du développement mondial ( <i>World Development Indicators</i> )

# Aperçu général

*La Note de conjoncture économique du Gabon est une publication annuelle de la Banque mondiale qui présente dans chaque édition d'une part, un aperçu de l'évolution de la situation macroéconomique du Gabon, puis d'autre part, une étude détaillée portant sur un thème spécial. Le premier chapitre de cette Note de conjoncture économique analyse l'évolution économique récente, ainsi que les perspectives macroéconomiques et les risques qui pèsent sur la croissance future du Gabon. Le rapport présente des actions et des politiques qui pourraient contribuer à renforcer la viabilité budgétaire et celle de la dette, à contenir l'inflation et à maintenir une trajectoire de croissance résiliente. Le deuxième chapitre, quant à lui, met l'accent sur les subventions aux carburants qui représentent une charge budgétaire croissante au Gabon. Ce second chapitre analyse le coût des subventions aux carburants et examine les options de réformes qui permettraient d'atténuer leur impact budgétaire tout en protégeant les groupes de population les plus vulnérables du pays. Les estimations à fin 2022 présentées dans ce rapport sont basées sur les données disponibles à la fin du mois d'avril 2023.*

**L'économie gabonaise, de façon générale, a bénéficié des cours élevés du pétrole et d'une production soutenue de matières premières.**

**La reprise économique du Gabon s'est accélérée en 2022, soutenue par une demande mondiale plus forte de pétrole, de bois et de manganèse, qui sont les principaux produits d'exportation du Gabon.** Selon les estimations du Gouvernement, la croissance a atteint 3,1 pour cent en 2022, renforçant ainsi la reprise économique observée depuis la réces-

sion de 2020 causée par la pandémie de COVID-19 et les chocs induits sur les cours du pétrole. La production de pétrole a, quant à elle, augmenté en 2022, bénéficiant de l'assouplissement des quotas sur la production de l'OPEP+ et des efforts d'investissements réalisés pour favoriser l'exploitation de nouveaux champs pétroliers. Les industries spécialisées dans le manganèse et le bois ont également réalisé de bonnes performances, tandis que le secteur des services, a, quant à lui, bénéficié de la levée des restrictions liées à la pandémie de COVID-19 au début de l'année 2022. Du côté de la demande, la croissance a été principalement tirée par les exportations de matières premières – qui ont bénéficié de cours plus élevés et d'une demande plus forte

venant de la Chine, le principal partenaire commercial du Gabon – ainsi que par l’investissement privé, notamment dans le secteur pétrolier.

**Les cours élevés du pétrole, associés à une production de pétrole plus importante, ont stimulé les recettes pétrolières, contribuant au plus fort excédent budgétaire que le Gabon ait connu depuis le choc pétrolier de 2014.**

Le solde budgétaire du Gabon est passé d’un déficit de 1,9 pour cent du PIB en 2021 à un excédent, estimé à 3,0 pour cent du PIB en 2022. Au cours de l’année 2022, les recettes totales ont augmenté à 18,6 pour cent du PIB, contre 15,8 pour cent du PIB en 2021, grâce à une augmentation de 82 pour cent des recettes pétrolières mais aussi à une amélioration de la performance des recettes non pétrolières. Selon les estimations du Gouvernement, la hausse des recettes fiscales en 2022 serait de l’ordre de 48 pour cent. La bonne performance des entreprises opérant dans les secteurs extractifs, associée aux actions menées par le Gouvernement pour soutenir le recouvrement des impôts et rationaliser les dépenses fiscales, a contribué à améliorer les recettes publiques. Par ailleurs, en dépit du fait que les dons ne représentent qu’une part peu significative du budget de l’État, le Gabon a en 2022 continué à bénéficier d’initiatives en faveur de la conservation de l’environnement, contribuant ainsi à la hausse des recettes publiques. En 2022, les montants reçus sous la forme de dons étrangers ont représenté 0,15 pour cent du PIB, dont plus de la moitié ayant été octroyée en appui aux politiques environnementales. Ce montant intègre les paiements de crédits carbone effectués dans le cadre de l’Initiative pour la forêt de l’Afrique centrale (CAFI) menée par l’ONU en rémunération de la conservation des forêts et de l’absorption de carbone.

**Les efforts d’assainissement budgétaire ont permis de maîtriser le niveau des dépenses publiques, en dépit de la pression croissante induite par les coûteuses subventions aux carburants.**

Les dépenses publiques ont diminué en 2022, s’élevant à 15,6 pour cent du PIB en 2022, contre 17,6 pour cent du PIB en 2021. Le gel des recrutements dans la fonction publique, mis en place entre 2018 et 2022, a contribué à contenir les dépenses publiques. En outre, une approche plus sélective des investissements publics ainsi qu’une politique de maîtrise des dépenses courantes

ont permis de réduire les dépenses en capital et les dépenses en biens et services en 2022. La plupart des investissements publics ont été orientés vers les travaux routiers et autres travaux publics, le Gouvernement poursuivant la mise en œuvre de du Plan Stratégique Gabon Émergent (PSGE), dont l’échéance se situe en 2025. L’amélioration des infrastructures reste une priorité pour le pays cependant, des investissements plus importants en faveur du développement du capital humain sont nécessaires pour relever les défis de développement du pays ; en effet, au cours de l’année 2022, les secteurs de la santé et de l’éducation ont reçu moins d’investissements que les domaines liés à la défense et à la sécurité. Cependant, alors que la plupart des postes de dépenses sont restés maîtrisés, le coût des subventions aux carburants a augmenté de façon exponentielle durant ces derniers mois. Poussées par la hausse des cours mondiaux de l’énergie, les dépenses publiques en subventions aux carburants ont augmenté de 138 pour cent en 2022, portant les dépenses totales en transferts et subventions à 17 pour cent du PIB, au-dessus de toute autre catégorie de dépenses à l’exception des salaires. De plus, le recours intensif aux exonérations et avantages fiscaux, en partie pour tenter de freiner la hausse des prix des denrées alimentaires, exerce une pression supplémentaire sur le budget de l’État. Les dépenses fiscales se sont élevées à 351,5 milliards de francs CFA en 2022 (soit 2,6 pour cent du PIB), et ont principalement pris la forme d’avantages fiscaux accordés aux entreprises situées dans les zones économiques spéciales et opérant dans des secteurs particuliers, ainsi que la forme d’exonérations et de réductions de la TVA et de droits de douane octroyés pour contenir la hausse du coût de la vie.

**Grâce à la reprise économique, le ratio de la dette publique sur le PIB a diminué en 2022 ; cependant, les problèmes de gestion de trésorerie et d’accumulation continue d’arriérés représentent un risque significatif pour la gestion de la dette ainsi que pour les coûts de financement futurs.**

La dette publique totale est passée de 60,7 pour cent du PIB en 2021 à 52,0 pour cent du PIB en 2022 et devrait se maintenir sur une trajectoire descendante à moyen terme. Selon la dernière analyse de viabilité de la dette du FMI, réalisée en juillet 2022, la dette publique du Gabon est considérée comme viable et les risques se

sont atténués par rapport aux évaluations précédentes. Pourtant, le pays a continué à accumuler des arriérés extérieurs en 2022 et au début de 2023, malgré le cours élevé du pétrole et l'amélioration du solde budgétaire du pays. Le Gabon continue de rencontrer des difficultés dans la gestion de ses finances publiques, ce qui peut compromettre la viabilité de la dette, en particulier dans le contexte actuel où les conditions de financement mondiales se resserrent, ce qui se traduit par des taux d'intérêt plus élevés offrant une incitation au déplacement des capitaux vers les économies avancées.

**Les prix des matières premières et une hausse des exportations ont également contribué à l'amélioration de la balance commerciale.** Selon les estimations du Gouvernement, la balance commerciale du Gabon est passée de 11,5 pour cent du PIB en 2021 à 43,7 pour cent du PIB en 2022, tirée par une hausse significative des exportations (+40,1 pour cent en glissement annuel en valeur nominale), compte tenu du niveau élevé des cours mondiaux du pétrole et de la hausse de la production de pétrole, de manganèse et de bois. Au cours de cette même année, les importations ont augmenté de 10,4 pour cent, compte tenu de la hausse des importations de biens intermédiaires et d'équipement, reflétant le dynamisme des investissements privés réalisés notamment dans le secteur pétrolier. En conséquence, selon les estimations du Gouvernement, le solde du compte courant est passé d'un déficit de 4,7 pour cent du PIB en 2021 à un excédent de 6,7 pour cent du PIB en 2022.

**Cependant, le niveau élevé des cours mondiaux des denrées alimentaires et de l'énergie ont contribué à alimenter les pressions inflationnistes, poussant le Gouvernement à maintenir des mesures coûteuses pour contenir la hausse du coût de la vie.**

**Associés à l'impact de l'invasion russe en Ukraine, les effets prolongés de la pandémie de COVID-19 sur les chaînes d'approvisionnement mondiales ont alimenté la hausse des cours mondiaux des**

**denrées alimentaires et de l'énergie, affectant les Gabonais, en particulier les groupes de population les plus vulnérables.** Selon les estimations du Gouvernement, le taux d'inflation au Gabon est estimé à 4,3 pour cent en 2022, contre 1,1 pour cent en 2021. En particulier, l'inflation des denrées alimentaires a eu un impact significatif sur les conditions de vie des populations et a exacerbé les risques de vulnérabilité malgré la reprise économique et la diminution progressive des niveaux de pauvreté qui en a résulté. En réponse aux tendances inflationnistes, le Gouvernement gabonais a opté pour le maintien des mesures visant à contenir la hausse du coût de la vie, en subventionnant et en imposant des plafonds sur les prix du carburant, de la farine et d'autres denrées alimentaires de base. Le pays restant fortement dépendant des importations alimentaires, la liste des produits alimentaires de base exonérés de taxes et dont le prix est plafonné dans le cadre du programme de *Lutte contre la vie chère* a été mise à jour en octobre 2022. Les subventions publiques sont en effet essentiellement utilisées pour maintenir le prix de la farine de blé et de différents types de carburant à des niveaux bas.

**Les perspectives de croissance du Gabon sont positives, mais un engagement politique fort sera nécessaire pour permettre à une économie viable d'émerger dans l'ère post-pétrolière.**

**Les perspectives à moyen terme pour le Gabon indiquent que la reprise économique se poursuivrait bien que de façon plus modeste cependant, des vulnérabilités externes et internes peuvent compromettre la croissance future du pays.** La croissance est projetée à 3,1 pour cent pour l'année 2023. Elle serait tirée par les industries extractives mais aussi par la production agricole, en particulier celle du caoutchouc et du palmier à huile. Les services et travaux publics contribueraient davantage à la croissance, tirés par la hausse des dépenses publiques dans la perspective des prochaines élections présidentielle, législative et locale, mais aussi du fait de l'accélération des investissements publics pour achever la mise en

œuvre des plans stratégiques du Gouvernement (PAT et PSGE), dont les échéances sont prévues en 2023 et 2025. Conjugués à l'impact des cours élevés des produits de base, les efforts d'assainissement budgétaire profiteraient à l'équilibre budgétaire du pays à moyen terme. L'excédent budgétaire devrait néanmoins se réduire à 2,1 pour cent du PIB en 2023, compte tenu de la hausse attendue des dépenses pendant la période électorale et du coût élevé des subventions aux carburants. Cependant, le montant des recettes publiques devrait encore augmenter en 2023, grâce aux recettes pétrolières mais aussi à des réformes supplémentaires qui doivent être mises en place en matière de réduction des dépenses fiscales et d'optimisation du fonctionnement de l'administration fiscale. En ce qui concerne le secteur extérieur, les perspectives de croissance positives en Chine devraient continuer à profiter aux exportations gabonaises mais, la baisse progressive des cours du pétrole et de la production de pétrole se traduirait par une réduction de l'excédent du solde du compte courant au fil des années.

**En raison de sa forte exposition à la volatilité des prix des matières premières, le Gabon reste soumis à plusieurs risques budgétaires et externes, tels que celui d'un potentiel choc commercial ou d'un changement dans les quotas de l'OPEP+.** Au premier semestre de l'année 2022, les exportations de trois matières premières, à savoir le pétrole, le bois et le manganèse, représentaient 90 pour cent des exportations totales du pays. Le niveau élevé de la concentration des marchés d'exportation du pays représente un autre défi pour la création d'une base économique solide. Des risques pèsent également sur la viabilité budgétaire. A titre d'exemple, les finances publiques du pays pourraient être affectées par une baisse significative des cours du pétrole, des coûts plus élevés des subventions aux carburants, et par des dérapages budgétaires qui pourraient résulter de la période électorale, à l'exemple de l'augmentation des dépenses publiques ou encore des retards dans la mise en œuvre des mesures de réduction des avantages fiscaux et des exonérations fiscales.

**La création d'une économie résiliente et diversifiée nécessite la mise en œuvre de réformes institutionnelles fortes ainsi que des améliora-**

**tions significatives en matière d'infrastructures et de capital humain.** Les autorités gabonaises sont conscientes du fait que la capacité de production pétrolière du pays baissera à terme étant donné que les champs pétroliers existants arriveront à maturité dans les prochaines années. Au cours des dernières décennies, plusieurs stratégies ont ainsi été mises en place pour diversifier l'économie. La réalisation des objectifs du Gouvernement visant à créer une base économique solide, verte et diversifiée reposerait selon le plan du Gouvernement, dans une large mesure, sur des actions fortes destinées à améliorer la gouvernance des recettes pétrolières et des secteurs extractifs. Parallèlement à cela, des actions fortes en faveur de l'amélioration de l'accès aux financements, du climat des affaires, des opportunités d'emploi, des infrastructures et des services publics de base, restent essentielles pour garantir que les richesses naturelles du pays sont utilisées de manière durable en vue de créer une économie inclusive qui puisse profiter à tous les Gabonais.

**Les subventions aux carburants posent un risque sérieux pour la santé budgétaire du Gabon et nécessitent des actions fortes pour rééquilibrer les dépenses publiques et assurer la viabilité budgétaire, tout en protégeant les plus pauvres à travers des programmes de protection sociale améliorés et bien ciblés.**

**Le thème spécial de cette édition de la Note de conjoncture économique porte sur les subventions aux carburants, qui représentent une charge budgétaire croissante pour le Gabon.** En 2022, la forte hausse des cours internationaux du pétrole a entraîné une augmentation des subventions aux carburants, dont le niveau est estimé à 0,7 pour cent du PIB au cours de cette année. Ce montant représente les deux tiers des dépenses publiques totales allouées à la santé, et plus de la moitié des dépenses publiques allouées à l'éducation au cours de la même année. Au mois de juin 2022, le Gouvernement a supprimé les subventions aux carburants pour les industriels dans le

but de réduire la charge budgétaire induite par les subventions aux carburants. Néanmoins, les subventions continuent de représenter un risque budgétaire significatif et ce faisant, continuent de représenter un obstacle à la constitution des réserves budgétaires nécessaires pour soutenir la mise en œuvre d'une politique budgétaire contracyclique et faire face aux défis de développement du pays. En outre, les subventions aux carburants introduisent des distorsions environnementales et économiques, empêchant d'une part une utilisation efficace de l'énergie et d'autre part, le développement de sources d'énergie renouvelables ou encore l'adoption de solutions de développement à faibles émissions, enfermant ainsi le pays sur une voie de développement à émissions plus élevées.

**Les subventions aux carburants sont fortement régressives, profitant davantage aux couches les plus aisées de la population.**

Si les subventions aux carburants visent en principe à soutenir le pouvoir d'achat des consommateurs, et plus particulièrement celui des plus vulnérables, elles ne se limitent pas pour autant au soutien du prix du pétrole lampant, un carburant majoritairement consommé par les plus pauvres. Des subventions sont également accordées pour soutenir les prix du gasoil et de l'essence, qui sont deux produits profitant largement aux segments les plus riches de la population, et en particulier aux groupes vivant en milieu urbain. La suppression des subventions aux carburants (à l'exception du pétrole lampant) aurait un effet relativement limité sur le niveau général des prix. Une telle augmentation aurait cependant un impact à court terme non négligeable sur le pouvoir d'achat des ménages, étant donné que la hausse du coût des carburants entraînerait une augmentation du coût d'autres produits et services, en particulier dans les secteurs des transports, de l'énergie, de la pêche et de la sylviculture. Par conséquent, une réforme des subventions aux carburants nécessite de mettre en œuvre dans le même temps un programme d'atténuation solide dont l'objectif serait de fournir un appui ciblé aux groupes les plus vulnérables de la population.

**Il est possible de tirer des enseignements de l'expérience des pays qui ont procédé à des ajustements des prix des carburants par le passé.**

L'expérience internationale a mis en évidence un certain

nombre de bonnes pratiques dans la mise en œuvre d'une réforme des subventions aux carburants : (i) réformer en priorité les prix des carburants qui profitent davantage aux plus riches et qui représentent le coût le plus élevé pour l'Etat, par exemple en excluant de la réforme des subventions (au moins temporairement) les carburants stratégiques d'un point de vue socioéconomique (le pétrole lampant dans le cas du Gabon) ; (ii) adopter un mécanisme de lissage des prix qui permette de s'ajuster face à la volatilité excessive des prix internationaux tout en maîtrisant les risques budgétaires, revenant ainsi à passer progressivement à une tarification basée sur le marché ; (iii) échelonner la réforme pour permettre aux ménages et aux opérateurs économiques de s'adapter et de déployer dans le même temps des mesures d'atténuation ; (iv) engager des consultations avec les différentes parties prenantes et mener des campagnes de communication pour répondre aux préoccupations des différents groupes économiques. De plus, des mesures ciblées doivent être identifiées pour atténuer l'impact négatif de la réforme sur les groupes et les secteurs affectés. Cet objectif pourrait être atteint en renforçant les filets sociaux, en améliorant la transparence dans la gestion des finances publiques, en augmentant les dépenses sociales, en soutenant les secteurs stratégiquement affectés tels que celui des transports, et en augmentant les investissements publics structurels productifs. L'expérience internationale illustre également la diversité des mesures d'accompagnement possibles pour un ajustement des prix des carburants socialement acceptable. Elle montre qu'il n'existe pas un ensemble unique et standard d'actions pour mettre en œuvre ce type de réformes, mais qu'au contraire, ces mesures doivent faire objet d'un débat public, pour être bien comprises et refléter les préoccupations et les caractéristiques de chaque pays.

# Chapitre 1

## Tendances et perspectives économiques récentes du Gabon

### 1. Alors que la croissance de l'économie mondiale et régionale a ralenti, les économies de la CEMAC ont été soutenues par des prix élevés des hydrocarbures

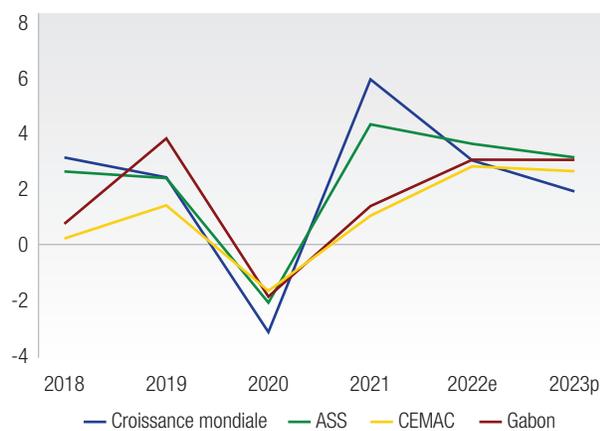
**La croissance de l'économie mondiale s'est située à 3,1 pour cent en 2022, ce qui constitue un ralentissement par rapport à l'année précédente qui s'explique par le resserrement de la politique monétaire et les perturbations du commerce mondial.** La croissance mondiale a ralenti en 2022, après avoir atteint un pic de 6,0 pour cent en 2021 suite à la reprise économique qui a suivi la levée des restrictions liées à la pandémie de COVID-19. Les perturbations enregistrées dans le commerce, causées par l'invasion russe en Ukraine ainsi que le resserrement de politique monétaire dans de nombreux pays de manière à contenir les fortes pressions inflationnistes dans les différentes régions, ont contribué au ralentissement de la croissance. Les économies avancées, y compris les États-Unis et l'Europe, ainsi que la plupart des marchés émergents enregistrent une croissance plus faible. Par ailleurs, les risques de surendettement ont augmenté.

**En Afrique subsaharienne, la croissance économique a également ralenti.** La croissance économique en Afrique subsaharienne a ralenti pour atteindre 3,7 pour cent en 2022 (contre 4,4 pour cent en 2021). Ce ralentissement s'explique à la fois par une demande extérieure plus faible pour les produits de base non énergétiques, un resserrement des conditions de financement mondiales et la hausse de l'inflation. Le coût de la vie a augmenté sur l'ensemble du continent. La hausse des prix des denrées alimentaires et du carburant a ainsi entraîné une plus grande vulnérabilité et une plus grande détresse des ménages.

**Dans un contexte où les prix des hydrocarbures sont élevés, la croissance des économies de la CEMAC a augmentée par rapport à l'année précédente.** La hausse des prix des hydrocarbures, associée à la levée des mesures de confinement en rapport à la pandémie de COVID-19, a eu un impact globalement positif sur les termes de l'échange et la croissance économique de la région. D'après les estimations de la Banque mondiale, le taux de croissance économique de la CEMAC a atteint 2,9 pour cent en 2022, contre 1,1 pour cent l'année précédente. Il reste toutefois inférieur à la moyenne de l'Afrique subsaharienne (Figure 1). Néanmoins, même si les exportations de pétrole et de

Figure 1

### Croissance du PIB réel (en pourcentage), 2018-2023



Sources : IDM, Perspectives Economiques Mondiales et calculs de la Banque mondiale.

Remarque : Données préliminaires du Gouvernement pour 2022 ; prévisions de la Banque mondiale pour 2023.

gaz ont contribué à améliorer les soldes budgétaires et extérieurs de la région, le coût des subventions aux carburants pèse de plus en plus sur les budgets des pays de la CEMAC et restreint leur capacité à tirer parti de la hausse des cours du pétrole pour se reconstituer des réserves budgétaires et extérieures (le second chapitre de cette Note de conjoncture économique offre une discussion détaillée sur ce sujet). Par ailleurs, la hausse de l'inflation au niveau mondial pèse sur les prix intérieurs et les revenus réels, tandis que dans le même temps, le resserrement des conditions financières mondiales freine la croissance.

**La Banque des États de l'Afrique centrale (BEAC) a continué à resserrer sa politique monétaire dans le but de contenir les pressions inflationnistes et assurer la viabilité extérieure.** À la suite d'une réunion extraordinaire du Comité de politique monétaire le 25 novembre 2021, la BEAC a relevé le taux d'intérêt des appels d'offre (TIAO) de 25 points de base à 3,5 pour cent. Des hausses supplémentaires du taux directeur à 4,0 pour cent puis à 4,5 pour cent ont été adoptées en mars 2022, puis en septembre 2022. Une nouvelle hausse à 5,0 pour cent a été décidée en mars 2023. La BEAC a également réduit ses injections hebdomadaires de liquidité de 160 milliards de francs CFA à 50 milliards de francs CFA entre avril et décembre 2022. Par

ailleurs, la BEAC poursuit ses efforts pour assurer une application effective de la nouvelle réglementation des changes, renforçant ainsi le rapatriement des recettes en devises, en particulier pour le secteur extractif. Dans ce contexte, on a pendant la majeure partie de 2022 assisté à une dépréciation de l'Euro par rapport au Dollar américain, qui s'est à son tour traduite par une dépréciation en termes réels du Franc CFA. L'amélioration des termes de l'échange dans la région, soutenue par la hausse des prix des produits de base et des politiques budgétaires et monétaires plus strictes, a contribué à soutenir la reconstitution de réserves brutes régionales, qui n'ont cessé d'augmenter depuis le début de l'année 2022 pour atteindre 6 851 milliards de francs CFA en décembre 2022 (contre 4 779 milliards de francs CFA en janvier 2022). Les réserves de change à la BEAC ont ainsi augmenté, atteignant l'équivalent de 4,7 mois d'importations prévisionnelles de biens et services à fin décembre 2022 (contre 4,1 mois à fin décembre 2021).

## 2. Bien qu'étant confronté aux incertitudes mondiales, le Gabon connaît une reprise économique plus forte

**La reprise économique du Gabon s'est accélérée en 2022, soutenue par une bonne performance du secteur des hydrocarbures.** Après une récession en 2020 suite au double choc de la COVID-19 et sur les cours du pétrole, l'économie gabonaise a enregistré une croissance de 1,5 pour cent en 2021, qui s'est par la suite accélérée à 3,1 pour cent en 2022 selon les estimations du Gouvernement (Figure 2a). Malgré l'arrêt temporaire de la production sur un champ majeur au cours du deuxième trimestre de l'année 2022, la production de pétrole aurait augmenté de 6,1 pour cent en 2022 soutenue par l'assouplissement des quotas de l'OPEP+ sur la production de pétrole et l'exploitation de nouveaux champs de pétrole. En l'absence de nouvelle découverte majeure de pétrole ces dernières années, les compagnies pétrolières ont par ailleurs réalisé d'importants investissements en 2018 et 2019 en vue d'augmenter la capacité de production des champs pétroliers matures du pays. Leurs rendements ont cependant été temporairement compromis, le Gabon ayant été contraint de réduire sa production en 2020 et

2021 afin de se conformer aux exigences de l'OPEP+ (Figure 3a et Figure 3b).

**Les secteurs du manganèse, du bois et des services ont également soutenu la croissance en 2022.** La bonne performance des sites de production de manganèse, l'exploitation de nouvelles mines ainsi que la bonne gestion des livraisons des produits à l'exportation dans le secteur du bois ont permis au secteur non pétrolier de soutenir également la croissance en 2022, malgré un contexte international difficile. En 2022, les productions de manganèse et de grumes ont augmenté de 4,5 pour cent et 5,9 pour cent (en glissement annuel) respectivement, stimulant ainsi l'activité non pétrolière. Par ailleurs, selon les estimations du Gouvernement, les industries liées au bois auraient connu une croissance de 9,5 pour cent en 2022, ce qui représente une baisse significative par rapport à une croissance de l'ordre de 34,5 pour cent observée en 2021. Malgré la mise en place de nouvelles usines, l'industrie du bois a connu une croissance plus faible en 2022 à cause de la baisse de la demande globale, suite au ralentissement de l'économie mondiale. De plus, l'augmentation de la facture énergétique, en raison de la hausse des prix des carburants pour les consommateurs industriels suite à la décision prise au mois de juin 2022 de supprimer les subventions aux carburants pour cette catégorie de

consommateurs, a pesé sur les coûts de production des entreprises. La production de bois, en particulier pour les usines situées en dehors de la zone économique spéciale de Nkok, a également été affectée par le manque d'approvisionnement en grumes. Enfin, le secteur des services, tout en voyant sa reprise quelque peu entravée par la hausse significative des prix des combustibles, a également contribué à la reprise économique (avec une croissance estimée à 2,2 pour cent en 2022) suite à la levée de toutes les restrictions en rapport à la COVID-19 au début de l'année 2022.

**Du côté de la demande, la croissance a été principalement tirée par les exportations de produits de base et l'investissement privé, notamment dans le secteur pétrolier** (Figure 2b). L'investissement privé a été soutenu principalement par le dynamisme du secteur pétrolier. Selon les estimations du Gouvernement, les investissements dans les secteurs pétrolier et non pétrolier ont augmenté de 11,1 pour cent et 3,6 pour cent (en glissement annuel) respectivement en 2022. Stimulées par le niveau élevé des prix du pétrole et par l'amélioration des perspectives économiques mondiales pour ce secteur, les compagnies pétrolières ont augmenté leurs investissements afin de maximiser la rentabilité des champs pétroliers existants. Alors que le contexte économique mondial actuel peut être consi-

Figure 2a

Gabon : contribution à la croissance réelle du PIB du côté de l'offre, 2018-2023

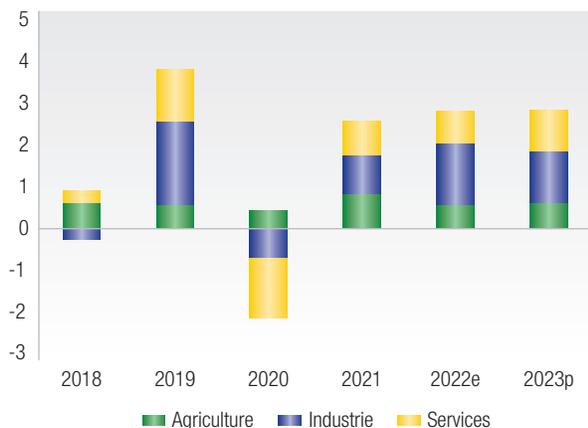
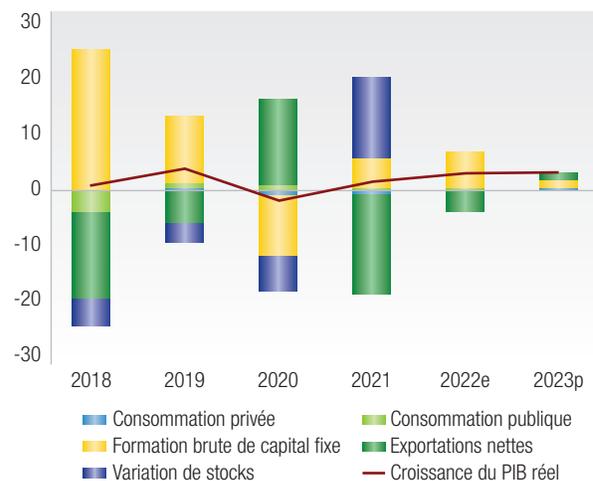


Figure 2b

Gabon : contribution à la croissance réelle du PIB du côté de la demande, 2018-2023



Sources : Autorités nationales, base de données de la Banque mondiale sur les prix des produits de base et calculs de la Banque mondiale.  
Remarque : Données préliminaires du Gouvernement pour 2022 ; prévisions de la Banque mondiale pour 2023.

Figure 3a

**Gabon : production (en milliers de tonnes métriques) et cours du pétrole (en Dollars par baril), T1 2018-T4 2022**

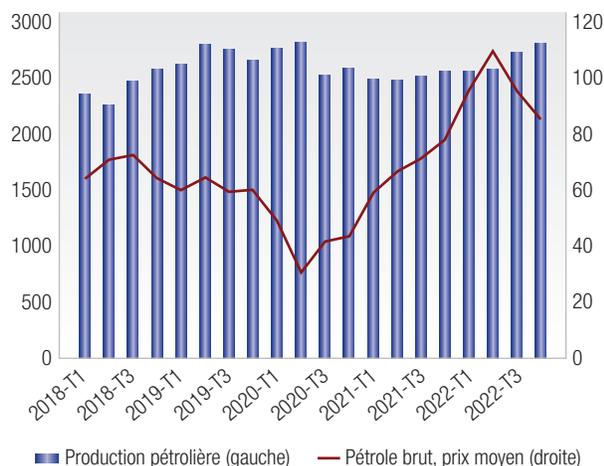
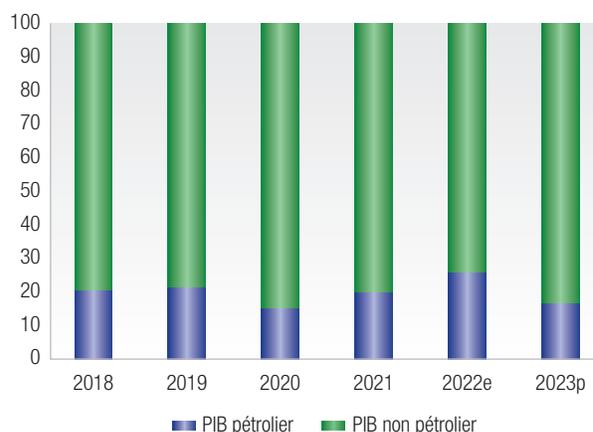


Figure 3b

**Gabon : PIB pétrolier et non pétrolier (en pourcentage du PIB total), 2018-2023**



Sources : Autorités nationales, base de données de la Banque mondiale sur les prix des produits de base et calculs de la Banque mondiale.  
Remarque : Données préliminaires du Gouvernement pour 2022 ; prévisions de la Banque mondiale pour 2023.

déré comme difficile du fait de la guerre en Ukraine, la demande mondiale en produits de base est restée forte en 2022, bénéficiant aux exportations gabonaises, qui, selon les estimations du Gouvernement, auraient augmenté de 7,3 pour cent en 2022. En particulier, les exportations de pétrole et les exportations de bois auraient augmenté respectivement de 5,8 pour cent et 9,5 pour cent (en glissement annuel) en 2022.

### 3. Malgré la reprise, des pressions inflationnistes plus fortes ont exacerbé la vulnérabilité des ménages

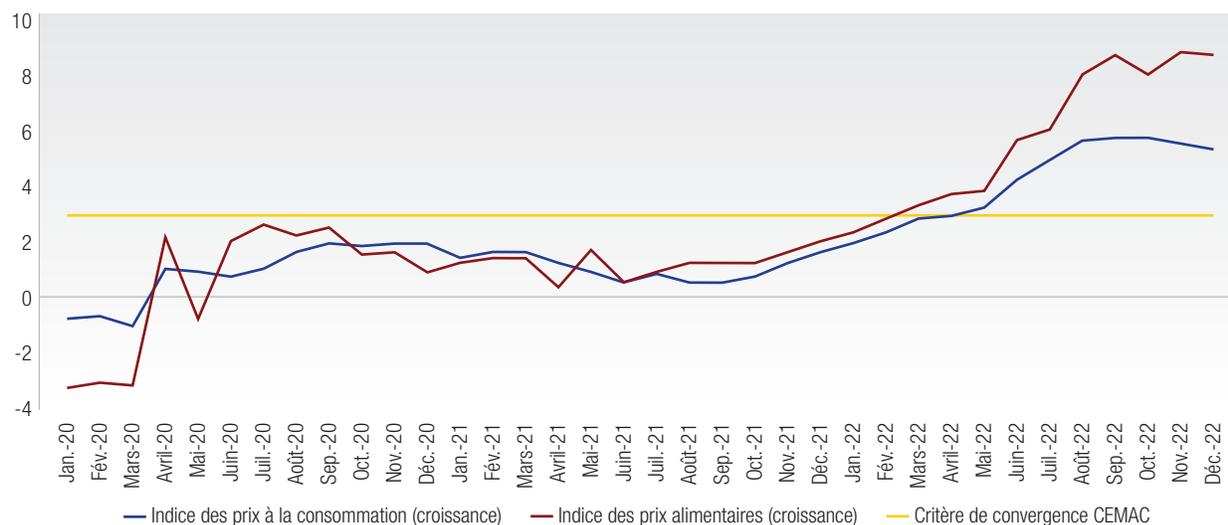
**Les pressions inflationnistes ont augmenté au Gabon en 2022, en raison de la hausse des cours mondiaux des denrées alimentaires et de l'énergie et de l'augmentation des coûts d'expédition.** Bien qu'étant resté contenu à 1,1 pour cent en 2021, le taux d'inflation en 2022 est estimé avoir augmenté à 4,3 pour cent en 2022, soit 1,3 points au-dessus du critère de convergence régional (Figure 4). Le taux d'inflation au Gabon est estimé avoir atteint 4,5 pour cent à la fin du mois de mars 2023 (en glissement annuel), étant ainsi en légère baisse par rapport à la fin de 2022. Au cours de la même période, les prix des denrées alimen-

taires ont augmenté de 7,6 pour cent (en glissement annuel). Les prix des produits importés, quant à eux, ont également augmenté (+5,1 pour cent) essentiellement du fait des perturbations observées dans les chaînes d'approvisionnement mondiales et de la hausse des prix enregistrée dans plusieurs économies.

**Toutefois, comparé à celui de nombreux pays de la région et d'ailleurs, le taux d'inflation annuel du Gabon est resté relativement contenu jusqu'à présent grâce au maintien d'une série de mesures fiscales visant à contenir le niveau des prix.** Les autorités ont pris plusieurs mesures pour limiter les perturbations dans l'approvisionnement du pays en denrées alimentaires de base importées et contenir la hausse du coût de la vie, sachant que le Gabon est fortement dépendant des importations de denrées alimentaires. En octobre 2022, le Gouvernement a ainsi augmenté la fréquence des inspections dans le but de renforcer le contrôle des prix et de s'assurer que les opérateurs économiques appliquent les prix agréés pour les principales denrées alimentaires de base. Ces mesures s'ajoutent au programme de *Lutte contre la vie chère*, lancé en 2017, qui était déjà en place avant le début de la guerre en Ukraine. Dans le cadre de ce programme, des exonérations fiscales sont accordées pour certains produits de base importés afin de protéger les populations les

Figure 4

Inflation (mensuelle, en glissement annuel), janvier 2020 - décembre 2022



Source : Autorités nationales.

plus vulnérables contre la hausse des prix des denrées alimentaires. Des subventions sont également octroyées pour maintenir le prix de la farine de blé à un niveau relativement bas. Pour ce qui est des prix de l'énergie, en avril 2021, le Gouvernement a suspendu l'application du mécanisme d'ajustement automatique des prix des produits pétroliers. Cette décision a permis au Gabon de contenir les prix de l'énergie au cours des derniers mois, avec une augmentation de seulement 0,5 pour cent (en glissement annuel) enregistrée en décembre 2022. Si ces exonérations fiscales et ces subventions ont permis de contenir la hausse du coût de la vie, elles ont dans le même temps exercé d'importantes pressions sur la situation budgétaire du pays. En conséquence, des mesures ont également été prises depuis octobre 2022 pour réduire progressivement la liste des biens exonérés de taxes afin de rationaliser les dépenses fiscales et d'améliorer l'équilibre budgétaire ; cela pouvant dans le même temps potentiellement expliquer la forte inflation alimentaire observée au cours de l'année 2022.

**Selon les estimations de la Banque mondiale, le taux de pauvreté a diminué en 2022, néanmoins la pandémie de COVID-19 ainsi que la guerre en Ukraine ont exacerbé la vulnérabilité des mé-**

**nages.** Selon les estimations de la Banque mondiale, la pauvreté a lentement diminué grâce aux effets positifs de la reprise économique. Le taux de pauvreté au niveau national est estimé à 32,9 pour cent à fin 2022, contre 33,6 pour cent en 2021.<sup>1</sup> En dépit de la reprise économique observée à partir de 2021 et de l'accélération de cette reprise en 2022, les conditions de vie des populations n'ont pas encore retrouvé leur niveau d'avant la crise. La vulnérabilité des ménages a par ailleurs augmenté en raison de l'inflation des denrées alimentaires : près de 37 pour cent des ménages ont déclaré avoir dû payer des prix plus élevés en juillet 2022 pour l'achat des produits alimentaires, selon les résultats des enquêtes téléphoniques à haute fréquence menées par la Banque mondiale. Bien que le Gouvernement gabonais subventionne et plafonne les prix des carburants, de la farine et d'autres denrées alimentaires de base, les prix de détail de plusieurs denrées alimentaires de base ont augmenté sur les marchés. Les pressions inflationnistes induites par le conflit en Ukraine (un important exportateur de blé) et d'autres perturbations affectant les chaînes d'approvisionnement mondiales ont continué d'affecter à la fois sur les pauvres et la classe moyenne, sachant que plus de 85 pour cent des ménages consomment quotidiennement du pain, du

<sup>1</sup> Basé sur le taux de pauvreté pour les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (personnes vivant avec moins de 6,85 USD par jour, en PPA de 2017). Les estimations sont calculées sur la base de l'Enquête gabonaise pour l'évaluation et le suivi de la pauvreté de 2017.

riz et de l'huile végétale raffinée. En outre, la reprise du secteur privé, en particulier dans le cas des PME, a été partiellement entravée par la hausse du cours des produits pétroliers – les subventions aux carburants ayant été supprimées pour les consommateurs industriels depuis juin 2022. Ainsi, l'insuffisance du nombre d'emplois créés dans un tel contexte peut avoir davantage affecté la consommation des ménages en 2022. Selon les estimations du Gouvernement, la consommation privée a en effet légèrement diminué de l'ordre de 0,2 pour cent au cours de l'année 2022.

#### 4. Les entreprises ont bénéficié d'un meilleur accès au crédit

**Malgré un resserrement de la politique monétaire et la forte dépendance du Gouvernement aux marchés financiers (internationaux et régionaux), les financements disponibles pour le secteur privé ont augmenté en 2022, soutenant ainsi la reprise économique du pays.** Malgré la hausse des taux d'intérêt, le montant des crédits octroyés au secteur privé a augmenté de 13,6 pour cent en décembre 2022 (en glissement annuel), tandis que le montant des crédits accordés au Gouvernement s'est accru de 9,7 pour cent (en glissement annuel) au cours de la même période. Cette augmentation du montant des crédits distribués à l'économie reflète à la fois l'amélioration des finances publiques du Gabon (avec un excédent budgétaire estimé à 3,0 pour cent du PIB en 2022) et la confiance du secteur privé dans les perspectives économiques nationales. Comme cela a été le cas en 2021, le volume des achats de titres publics par les banques commerciales a augmenté en 2022 (+30,4 pour cent en glissement annuel) afin d'absorber l'augmentation des émissions d'obligations et de bons du Trésor. Cette dynamique est conforme à la stratégie de financement du Gouvernement, qui s'appuie fortement sur le marché financier régional. En conséquence, l'exposition des banques gabonaises aux actifs souverains a augmenté, les obligations et les bons du Trésor représentant 16,6 pour cent du total des créances des banques commerciales à la fin du mois de décembre 2022.

**Cependant, l'augmentation du volume des prêts non performants (PNP) en 2022 a révélé des signes**

#### **de fragilité au sein du secteur financier gabonais.**

En réponse aux impacts économiques de la pandémie de COVID-19, une politique d'indulgence temporaire a été appliquée jusqu'en juillet 2022 par la Commission bancaire de l'Afrique centrale (COBAC), le régulateur bancaire régional. Dès la fin de cette indulgence, le volume des PNP dans les bilans des banques gabonaises a commencé à croître, cette hausse faisant suite à deux années consécutives de baisse. Les PNP ont augmenté de 34,8 pour cent entre décembre 2021 et décembre 2022 (en glissement annuel), atteignant 10,5 pour cent du total des prêts en 2022, contre 8,3 pour cent en 2021. La hausse des PNP pourrait également s'expliquer par des retards enregistrés dans la mise en œuvre du plan d'apurement des arriérés domestiques, préparé par les autorités et en cours de mise en œuvre depuis octobre 2020. Malgré l'adoption progressive de plusieurs réformes au fil des années dans le but d'améliorer la gestion de la trésorerie, le Gabon a continué à accumuler des arriérés intérieurs et extérieurs en 2022.

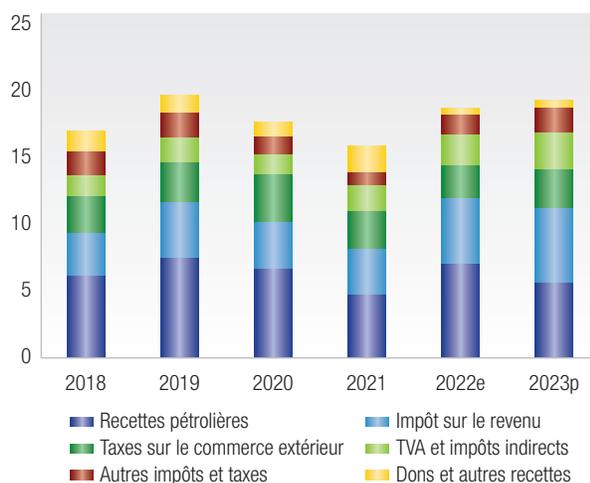
#### 5. Le solde budgétaire s'est amélioré mais les subventions aux carburants pèsent de plus en plus sur le budget

##### Évolution budgétaire

**Les cours élevés du pétrole et l'augmentation de la production pétrolière ont contribué à la hausse des recettes pétrolières et ont permis au Gabon d'atteindre son plus fort excédent budgétaire depuis le choc pétrolier de 2014.** Depuis la pandémie, le solde budgétaire du Gabon enregistrait continuellement des déficits (-2,1 pour cent du PIB en 2020 et -1,9 pour cent du PIB en 2021). Le solde budgétaire est de nouveau devenu excédentaire en 2022, se situant à 3,0 pour cent du PIB. Au cours de l'année 2022, les recettes totales ont représenté 18,6 pour cent du PIB (contre 15,8 pour cent du PIB en 2021). En hausse de 82 pour cent en 2022, les recettes pétrolières ont contribué de façon significative à la croissance des recettes budgétaires, représentant 7,1 pour cent du PIB (Figure 5). L'exploitation de nouveaux gisements et l'assouplissement des quotas de l'OPEP+, associés au niveau élevé des cours du pétrole tout au long de

Figure 5

### Recettes pétrolières et non pétrolières (en pourcentage du PIB), 2018-2023



Sources : Autorités nationales et calculs de la Banque mondiale.

Remarque : Données préliminaires du Gouvernement pour 2022 ; prévisions de la Banque mondiale pour 2023. Les autres impôts incluent des éléments tels que les amendes fiscales et les impôts sur la foresterie. Les autres recettes sont constituées de la participation de l'État dans les sociétés pétrolières, minières et autres, ainsi que des recettes provenant des licences, des permis et autres.

l'année, a favorisé la hausse des recettes pétrolières observée en 2022.

**Les efforts de mobilisation des recettes au niveau domestique ont, en ce qui les concerne, contribué à améliorer la performance des recettes non pétrolières.** Les mesures restrictives liées à la pandémie de COVID-19 n'ayant été totalement supprimées qu'au premier trimestre de l'année 2022, les réformes en matière de politique fiscale introduites dans la loi de finances de 2022 se sont focalisées sur l'élargissement de l'assiette fiscale, l'amélioration du fonctionnement de l'administration fiscale et la réduction des exonérations. Les mesures mises en œuvre pour soutenir le recouvrement des impôts et rationaliser les dépenses fiscales ont contribué à une croissance de 48 pour cent des recettes fiscales. Ces dernières ont représenté 11,1 pour cent du PIB en 2022 (contre 9,2 pour cent du PIB en 2021). Parmi ces actions, on peut citer le fait que le Gouvernement a rationalisé les incitations liées à l'impôt sur les sociétés et à la TVA. Pour y parvenir, le Gouvernement a notamment limité les avantages fiscaux pour les entreprises situées dans la zone économique spéciale de Nkok, supprimé les exonérations

de TVA pour le secteur de la construction et, augmenté les taux de la TVA sur le ciment. Le Gouvernement a également poursuivi les efforts mis en œuvre visant à immatriculer et localiser les contribuables ayant délocalisé leurs entreprises, de même que ceux ayant pour objectif de favoriser le paiement des impôts, droits et droits de douane par virement bancaire, chèque ou virement électronique.

### En 2022, l'essentiel des recettes fiscales ont été tirées de l'impôt sur le revenu.

L'impôt sur le revenu, dont le montant a été équivalent à 4,8 pour cent du PIB en 2022, englobe l'impôt sur les sociétés (IS), l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) et, dans une moindre mesure, les taxes et impôts sur la propriété et sur le revenu des capitaux mobiliers. En particulier, les recettes provenant de l'IS ont augmenté de 75 pour cent en 2022, en raison de la bonne performance des entreprises opérant dans des secteurs tels que les hydrocarbures, le bois et le manganèse, et de la mise en œuvre de mesures visant à réduire les incitations fiscales. Le montant de l'IS payé par les entreprises pétrolières a représenté près de 40 pour cent de l'ensemble de l'IS total, ce qui souligne la forte dépendance du pays à l'égard de l'industrie des hydrocarbures. Par ailleurs, en 2022, les taxes et impôts sur le commerce international et sur les biens et services se sont chiffrés respectivement à 2,5 pour cent du PIB et 2,3 pour cent du PIB. L'essentiel des taxes à la consommation a été généré par la TVA, qui a représenté 74 pour cent du montant total des recettes liées à la fiscalité intérieure indirecte et un tiers des recettes douanières. Les droits d'accise, la Contribution Spéciale de Solidarité (CSS), qui sert à financer les mesures d'appui aux populations vulnérables classées comme GEF (Gabonais économiquement faibles), ainsi qu'une série d'autres taxes et contributions de moindre importance s'appliquent également à la consommation intérieure, aux importations et aux exportations. La rationalisation des exonérations et des réductions de la TVA, ainsi que l'augmentation des dépenses en termes nominaux du fait de l'inflation, ont contribué à une hausse considérable de la fiscalité indirecte (+50 pour cent en 2022).

**Bien que les dons et autres recettes n'aient contribué que dans une moindre mesure au budget, le Gabon a continué à bénéficier d'initiatives en**

**faveur de la conservation de l'environnement, démontrant le potentiel économique que représenterait une politique de protection de l'environnement plus ambitieuse.**

Les recettes non fiscales se sont élevées à 0,4 pour cent du PIB en 2022 ; la plupart d'entre elles provenaient d'une part, d'investissements dans des projets sociaux et d'infrastructure et d'autre part, de l'appui budgétaire général fourni par les fonds nationaux du Gabon, à savoir, le Fonds souverain de la République gabonaise (FSRG) ainsi que les deux fonds financés par les sociétés pétrolières (la Provision pour investissement diversifié (PID) et la Provision pour investissement en hydrocarbures (PIH)). Les dons étrangers ont totalisé 0,15 pour cent du PIB, dont plus de la moitié ont été accordés en appui aux politiques environnementales. Les paiements des crédits carbone effectués dans le cadre de l'Initiative pour les forêts d'Afrique centrale (CAFI), sous l'égide des Nations unies, et visant à rémunérer le Gabon pour la conservation des forêts et l'absorption du carbone, ont représenté un quart des dons étrangers. Le pays devrait également bénéficier d'un appui étranger pour des projets tels que la gestion des conflits entre l'homme et l'éléphant, la création de parcs naturels et la construction d'un sanctuaire pour les requins. Même s'il ne représente qu'une part relativement faible du budget, ce type d'appui représente un fort potentiel pour le Gabon, qui peut être encouragé par l'adoption de bonnes pratiques en matière de gouvernance et de transparence.

**Malgré les mesures prises pour rationaliser les dépenses fiscales, le manque à gagner de ces dernières en termes de recettes publiques s'est élevé à 351,5 milliards de francs CFA en 2022 (soit 2,6 pour cent du PIB).**

Les dépenses fiscales comprennent dans un premier temps les avantages fiscaux accordés à certains secteurs tels que les transports, les télécommunications, le bois, la construction et l'exploration pétrolière, ainsi que les avantages fiscaux accordés aux entreprises implantées dans des zones économiques spéciales. Elles comprennent également les exonérations et les réductions de TVA et de droits de douane accordées dans le cadre de la stratégie mise en œuvre par le Gouvernement pour contenir l'augmen-

tation du coût de la vie (programme de *Lutte contre la vie chère*). Ces mesures visant à réduire le coût des dépenses fiscales ont été renforcées depuis 2021. A titre d'exemple, un taux de TVA réduit de 5,0 pour cent a été progressivement appliqué à des produits de base importés qui étaient auparavant totalement exonérés de taxes. Les avantages relatifs à l'impôt sur les sociétés ont également été réduits. En conséquence, le montant des recettes non perçues a diminué, passant de 31,7 pour cent des recettes fiscales totales en 2021 (équivalent à 2,9 pour cent du PIB) à 23,1 pour cent des recettes fiscales totales en 2022 (soit 2,6 pour cent du PIB). Au cours de l'année 2022, les autorités ont réalisé une première étude qui a analysé l'efficacité de l'utilisation des incitations fiscales dans certains secteurs. La prochaine étape consisterait, pour le Gouvernement, à élargir l'étude à d'autres secteurs afin de pouvoir par la suite prendre des mesures qui limiteraient l'utilisation abusive de ces incitations. Étant donné que les exonérations représentent toujours une perte considérable de recettes, une prochaine étape pertinente consisterait à introduire de nouvelles mesures visant d'une part, à améliorer le contrôle et la vérification des incitations et d'autre part, à rationaliser leur utilisation de manière à mobiliser davantage de recettes domestiques au cours des prochaines années.

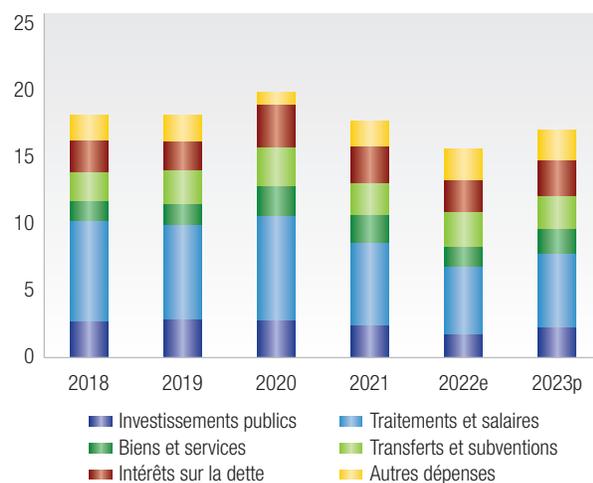
**La poursuite des efforts mis en œuvre pour assainir le budget s'est traduite par une stabilité de la masse salariale et des autres postes de dépenses, à l'exception des dépenses liées aux subventions aux carburants.**<sup>2</sup>

L'augmentation du coût des subventions aux carburants a réduit la marge de manœuvre budgétaire de l'Etat ; en 2022, le Gouvernement a dépensé plus en subventions aux carburants et autres transferts que pour l'ensemble des investissements publics. Au cours de l'année 2022, une hausse de 33 pour cent des dépenses de transferts et de subventions a en effet été enregistrée, portant ces dernières à 17 pour cent du montant total des dépenses. En dépit de cela, les dépenses publiques dans leur ensemble ont diminué, représentant 15,6 pour cent du PIB en 2022 (contre 17,6 pour cent du PIB en 2021 - Figure 6). Un premier facteur contribuant à la maîtrise des dépenses

<sup>2</sup> Voir le chapitre thématique de cette Note de conjoncture économique pour une analyse détaillée des coûts budgétaires et d'autres aspects des subventions aux carburants au Gabon.

Figure 6

### Dépenses courantes et dépenses en capital (en pourcentage du PIB), 2018-2023



Sources : Autorités nationales et calculs de la Banque mondiale.

Remarque : Données préliminaires du Gouvernement pour 2022 ; prévisions de la Banque mondiale pour 2023. Les autres dépenses comprennent les dépenses d'assistance sociale et de soins de santé (Caisse nationale d'assurance maladie et de garantie sociale, CNAMGS), les remboursements de TVA, la riposte à la COVID-19, les dépenses affectées et d'autres postes.

a été la politique de gel des recrutements dans la fonction publique mise en œuvre entre 2018 et 2022 (avec quelques exceptions pour des secteurs prioritaires tels que la santé, l'éducation et la sécurité). La masse salariale est ainsi restée stable, même si les dépenses de personnel ont resté importantes et ont consommé environ un tiers des dépenses publiques totales en 2022.

**Alors que les autorités ont poursuivi leur approche plus sélective des investissements publics et leur politique de maîtrise des dépenses courantes, les efforts mis en œuvre en faveur des dépenses en capital physique et humain peuvent être davantage renforcés.** En 2022, les dépenses en capital et les dépenses publiques en biens et services ont représenté chacune environ 10 pour cent des dépenses totales ; ces dernières ont diminué respectivement de 15 pour cent et de 8 pour cent par rapport à 2021. Si l'on se réfère aux plans d'investissement du Gouvernement, la plupart des investissements publics auraient été affectés aux routes et autres travaux publics. Ceux-ci s'élèveraient à 98 milliards de francs CFA en 2022 (soit 44 pour cent des investissements financés sur ressources propres), soutenus par la poursuite de la mise

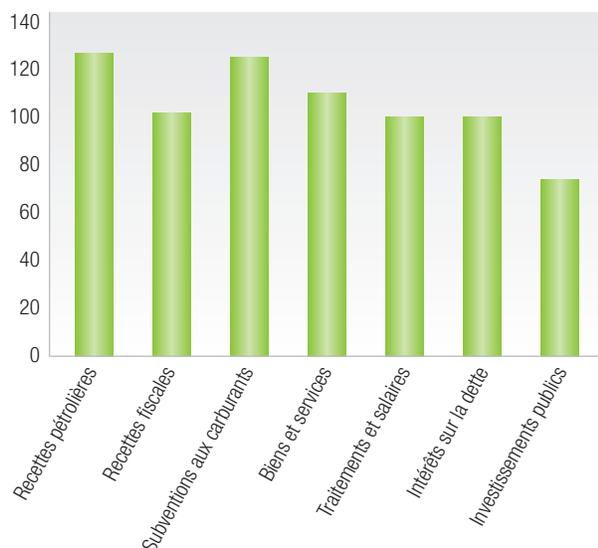
en œuvre du Plan stratégique Gabon Émergent (PSGE). En 2022, les autorités prévoient également d'investir massivement dans les domaines de la défense et de la sécurité, afin d'acquérir des équipements pour l'armée et des centres de secours, et d'effectuer des travaux d'amélioration pour une des bases navales du pays. Ces investissements ont représenté 11 pour cent des investissements financés sur fonds propres. Ces deux postes de dépense ont été à eux deux plus importants que le montant global des dépenses d'investissement allouées aux secteurs sociaux : le montant alloué aux investissements dans la construction d'écoles et dans d'autres projets liés à l'éducation en 2022 représentait 4 pour cent du total des investissements, tandis que l'allocation budgétaire dédiée à la construction et à l'amélioration des hôpitaux ainsi qu'à tous les autres investissements liés à la santé représentait 5 pour cent des investissements publics. En 2022, environ 7 pour cent des dépenses en biens et services ont été consacrés à la prise en charge des coûts des services publics d'eau et d'électricité, et des services de télécommunications. Le reste a été réparti au titres des dépenses de fonctionnement des différents ministères, agences publiques et secteurs.

**Bien que des mesures aient été prises pour réduire le risque budgétaire lié aux subventions aux carburants, des réformes plus profondes doivent encore être mises en œuvre compte tenu du maintien des cours élevés du pétrole.** Pour réduire le poids budgétaire des subventions aux carburants, le Gouvernement a limité ces dernières aux ménages à partir du mois de juin 2022, en supprimant les subventions aux carburants pour la consommation industrielle. En dépit de cela, les dépenses liées aux subventions ont atteint 100,6 milliards de francs CFA à la fin de 2022, dépassant largement les 8,5 milliards de francs CFA alloués par la loi de finances initiale pour l'année. Ce dépassement s'explique essentiellement par des cours du pétrole plus élevés que prévu dans un contexte marqué par la guerre en Ukraine et par d'autres perturbations du commerce mondial. Les risques budgétaires liés aux subventions aux carburants restent donc élevés, ce qui constitue un obstacle significatif à la mobilisation des fonds nécessaires pour relever les défis de développement du pays (voir le prochain chapitre de cette Note de conjoncture économique).

**En termes d'exécution budgétaire, des recettes plus élevées que prévu (en particulier dans le secteur du pétrole) et des investissements plus faibles que prévu ont permis de compenser l'augmentation du coût budgétaire des subventions aux carburants.** Pour ce qui est des dépenses réelles relatives au paiement des salaires et au paiement des intérêts en 2022, elles ont atteint le niveau de l'allocation budgétaire prévu dans la loi de finances rectificative. Dans le même temps, le taux d'exécution des investissements publics s'est situé en dessous de la prévision (exécution à hauteur de 74 pour cent). Les dépenses en biens et services et en subventions aux carburants ont, quant à elles, été plus élevées que prévu - avec, respectivement, un taux d'exécution de 110 pour cent et de 125 pour cent (Figure 7). Les recettes pétrolières ainsi que celles non pétrolières ont néanmoins été nettement supérieures aux prévisions budgétaires en 2022. Ces recettes exceptionnelles ont permis de compenser des dépenses de biens et services et de subventions aux carburants plus élevées que prévu, permettant ainsi au Gabon de terminer l'année 2022 avec un solde budgétaire positif.

Figure 7

**Taux d'exécution des dépenses et des recettes (en pourcentage), 2022**



Sources : Autorités nationales et calculs de la Banque mondiale.  
Remarque : Données préliminaires du Gouvernement pour 2022. Les taux d'exécution sont calculés sur la base des recettes et des dépenses réalisées, indiqués en pourcentage des recettes et des dépenses affectées dans la loi de finances rectificative de 2022.

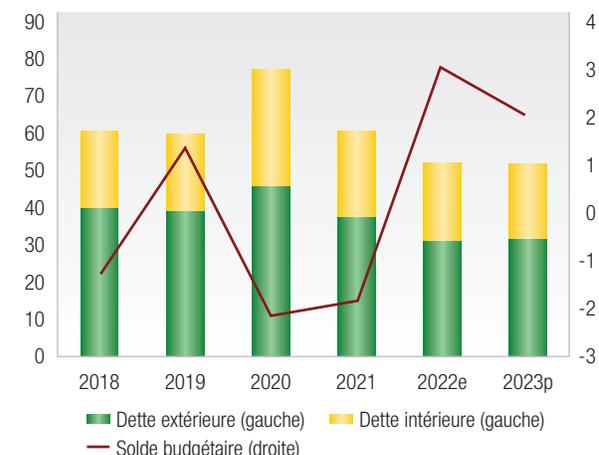
## Dettes

**Grâce à la reprise économique, le taux d'endettement a baissé en 2022, offrant au pays une plus grande marge de manœuvre pour solliciter des financements extérieurs en cas de besoin.** Entre 2021 et 2022, l'encours de la dette en termes absolus est passé de 6 800 milliards de francs CFA à 7 100 milliards de francs CFA. Cette hausse de l'encours de la dette s'explique en partie par l'appréciation du dollar par rapport au Franc CFA, une part importante de l'encours de la dette publique du Gabon étant libellée en Dollars. Une croissance plus forte du PIB nominal a toutefois permis au ratio dette/PIB de baisser de 60,7 pour cent du PIB à 52,0 pour cent du PIB (Tableau 1 et Figure 8). A fin mars 2023, la dette extérieure représentait environ 63 pour cent de la dette totale. Cette dernière était principalement constituée de dettes envers des créanciers multilatéraux et d'euro-obligations. Les marchés financiers régionaux et les banques nationales ont, quant à eux, été les principales sources de la dette intérieure du Gabon en 2022 (Figure 9).

**La trajectoire de la dette publique du Gabon est jugée viable en raison du niveau élevé des recettes pétrolières.** La dette publique du Gabon n'a dépassé le seuil réglementaire de la CEMAC (fixé à 70 pour cent

Figure 8

**Solde budgétaire et dette publique (en pourcentage du PIB), 2018-2023**



Sources : Autorités nationales et calculs de la Banque mondiale.  
Remarque : Données préliminaires du Gouvernement pour 2022 ; prévisions de la Banque mondiale pour 2023.

Tableau 1

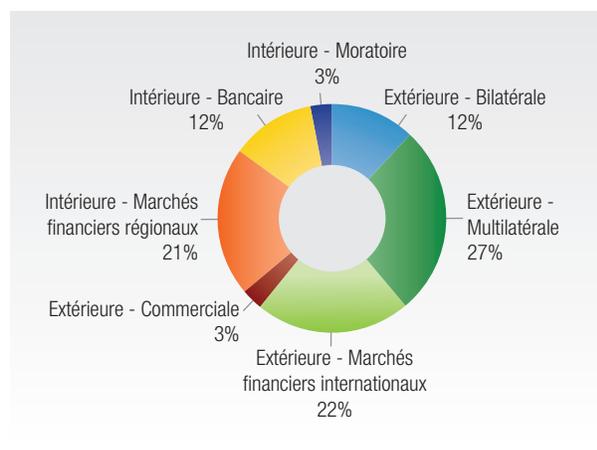
**Gabon : Quelques indicateurs budgétaires**

En % du PIB (sauf indication contraire)	2020	2021	2022e	2023p
<b>Total des recettes et dons</b>	<b>17,6</b>	<b>15,8</b>	<b>18,6</b>	<b>19,1</b>
Total des recettes	17,6	15,7	18,2	18,7
Recettes pétrolières	6,8	4,8	7,1	5,7
Recettes fiscales	9,9	9,2	11,1	13,1
Recettes non fiscales	0,9	0,6	0,0	0,0
Autres recettes	0,0	1,1	0,0	0,0
Dons	0,0	0,1	0,4	0,4
<b>Dépenses totales</b>	<b>19,8</b>	<b>17,6</b>	<b>15,6</b>	<b>17,1</b>
Dépenses courantes	16,2	13,3	11,5	12,5
Traitements et salaires	7,7	6,1	5,0	5,5
Biens et services	2,3	2,1	1,5	1,8
Intérêts sur la dette	3,4	2,8	2,4	2,8
Transferts et subventions	2,8	2,4	2,6	2,5
Autres dépenses	0,8	1,9	2,4	2,3
Investissements publics	2,7	2,4	1,7	2,3
<b>Solde budgétaire (base ordonnancements)</b>	<b>-2,1</b>	<b>-1,9</b>	<b>3,0</b>	<b>2,1</b>
Solde primaire	1,2	0,9	5,4	4,8
<b>Dette publique totale</b>	<b>77,4</b>	<b>60,7</b>	<b>52,0</b>	<b>51,8</b>
Dette extérieure	46,0	37,6	31,1	31,6
<i>Pour mémoire</i>				
PIB nominal (milliards de FCFA)	8 816	11 211	13 731	12 810

Sources : Autorités nationales et calculs de la Banque mondiale.

Remarque : Données préliminaires du Gouvernement pour 2022 ; Projections de la Banque mondiale pour 2023.

Figure 9

**Composition de la dette publique (en pourcentage de la dette totale), 2022**

Sources : Autorités nationales et calculs de la Banque mondiale.

Remarque : Données au 31 décembre 2022.

du PIB) qu'une seule fois au cours des dernières décennies, au moment du choc lié à la pandémie de COVID-19 en 2020. Le ratio dette/PIB du Gabon a depuis lors diminué de façon continue et devrait rester sur une dynamique baissière à moyen terme. Selon la dernière analyse de viabilité de la dette du FMI réalisée en juillet 2022, la dette publique du Gabon est considérée viable. Par ailleurs, selon cette même analyse, les risques pesant sur la dette publique se sont atténués par rapport aux évaluations précédentes. Plus récemment en février 2023, allant dans le même sens, l'agence de notation de crédit Fitch Ratings a classé le Gabon dans la catégorie B- avec une perspective positive s'appuyant sur les réformes en matière de gouvernance attendues ainsi que sur les perspectives de croissance.

**Les pressions qui pèsent sur la liquidité ainsi que les défis posés par l'exercice de gestion des flux**

### **de trésorerie sont néanmoins non négligeables, au vu de l'accumulation continue d'arriérés extérieurs et intérieurs en 2022 et au début de l'année 2023.**

Le Gabon est confronté à des difficultés dans la gestion de ses finances publiques qui pourrait compromettre la viabilité de la dette publique. En effet, en dépit des cours élevés du pétrole et d'une amélioration de la situation budgétaire du pays, le Gabon a continué à accumuler des arriérés extérieurs en 2022. À la fin du mois de mars 2023, les arriérés extérieurs s'élevaient à 81,4 milliards de franc CFA, soit l'équivalent de 0,6 pour cent du PIB. Cette accumulation régulière d'arriérés suscite des inquiétudes en ce qui concerne la gestion des flux de trésorerie et accroît les risques pesant sur les coûts de financement du pays. En ce qui concerne les arriérés intérieurs, un plan d'apurement à moyen terme a été adopté en décembre 2020 afin de les réduire progressivement de 747,5 milliards de francs CFA en 2020 à zéro en 2025. En dépit d'un certain retard dans son lancement, ce plan est aujourd'hui progressivement mis en œuvre. L'apurement des arriérés intérieurs ainsi que l'adoption de mesures fortes pour liquider les arriérés extérieurs et éviter leur accumulation restent essentiels pour atténuer les risques et la vulnérabilité du profil de la dette du Gabon.

## **6. La hausse des cours du pétrole et la levée des quotas de l'OPEP+ ont également contribué à une amélioration du solde de la balance commerciale**

**En 2022, la hausse des prix des matières premières, ainsi que l'augmentation des volumes d'exportation ont eu un impact positif sur la balance commerciale du Gabon.** La hausse des cours du pétrole, associée à la levée des quotas appliqués par l'OPEP+ sur la production de pétrole, a entraîné une augmentation significative des recettes d'exportation en 2022 (+40,1 pour cent de la valeur nominale en glissement annuel). Comme cela avait déjà été le cas en 2021, le Gabon a bénéficié des prix avantageux du manganèse qui ont augmenté de 15,2 pour cent entre 2021 et 2022. Le volume des exportations de manganèse a lui aussi augmenté en 2022 (+1,3 pour cent). Par ailleurs, en dépit de la baisse du prix du bois (-8,0 pour cent en 2022), le volume des exportations de bois

a augmenté de 9,5 pour cent en 2022, compensant en partie l'effet négatif de la baisse des prix du bois. Pour ce qui est des importations, elles ont augmenté de 10,4 pour cent en 2022 (en glissement annuel), soutenues par l'augmentation du volume des importations de biens intermédiaires et d'équipement. Cette hausse des importations de biens intermédiaires et d'équipement reflète le dynamisme des investissements privés réalisés dans le secteur pétrolier et d'autres secteurs tels que l'agriculture, la foresterie, la pêche et l'aquaculture. Outre la hausse des volumes, la hausse de la valeur des importations observée en 2022 s'explique également par le niveau élevé des prix d'importation. Le fait que certains pays ont été contraints de changer de fournisseurs pour leurs importations de pétrole à la suite de la guerre en Ukraine a également profité au Gabon.

### **Ainsi, la balance commerciale et le solde du compte courant du Gabon se seraient améliorés en 2022, permettant par conséquent d'augmenter la contribution du pays aux réserves régionales de manière significative.**

D'après les estimations du Gouvernement, la balance commerciale du Gabon est passée de l'équivalent de 11,5 pour cent du PIB en 2021 à 43,7 pour cent en 2022 (Figure 10). D'après ces mêmes estimations, le solde du compte courant s'est fortement amélioré, passant d'un déficit équivalant à 4,7 pour cent du PIB en 2021 à un excédent équivalant à 6,7 pour cent du PIB en 2022 (Figure 11). Les investissements directs étrangers sont restés un moteur dynamique des flux de financement externe en 2022. Dans ce contexte, le Gabon a augmenté sa contribution aux réserves de change régionales auprès de la BEAC. Le montant des réserves de change du Gabon à la fin du mois de décembre 2022 est estimé à 6 851 milliards de francs CFA, soit l'équivalent d'environ 4,7 mois d'importations de biens et services.

## **7. Perspectives économiques**

### **7.1. La croissance mondiale ralentirait fortement selon les projections de la Banque mondiale.**

**L'activité économique mondiale devrait fortement ralentir en 2023 sous l'effet conjugué du resserre-**

Figure 10

Gabon : Balance commerciale, 2018-2023

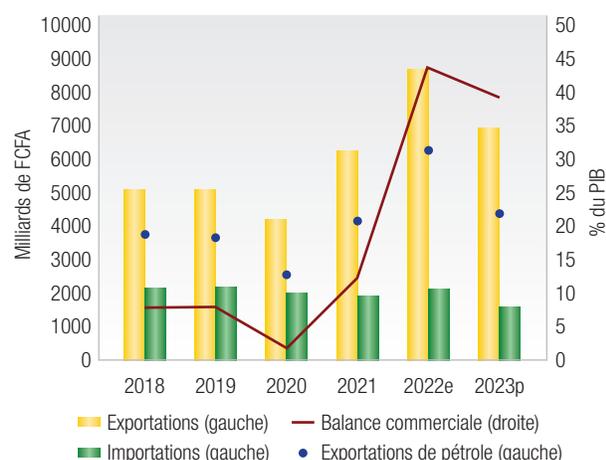
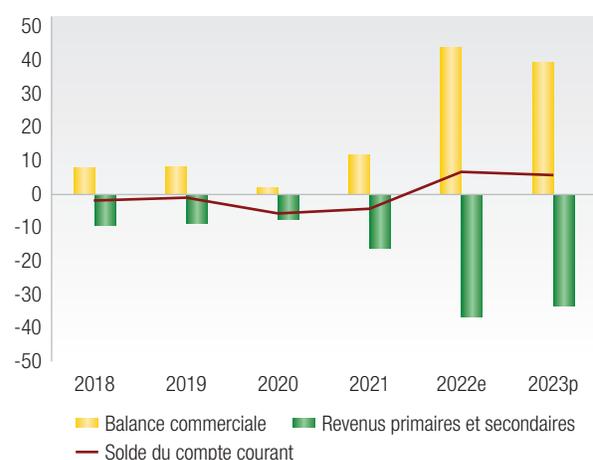


Figure 11

Gabon : Solde du compte courant (en pourcentage du PIB), 2018-2023



Sources : Autorités nationales et calculs de la Banque mondiale.

Remarque : Données préliminaires du Gouvernement pour 2022 ; prévisions de la Banque mondiale pour 2023.

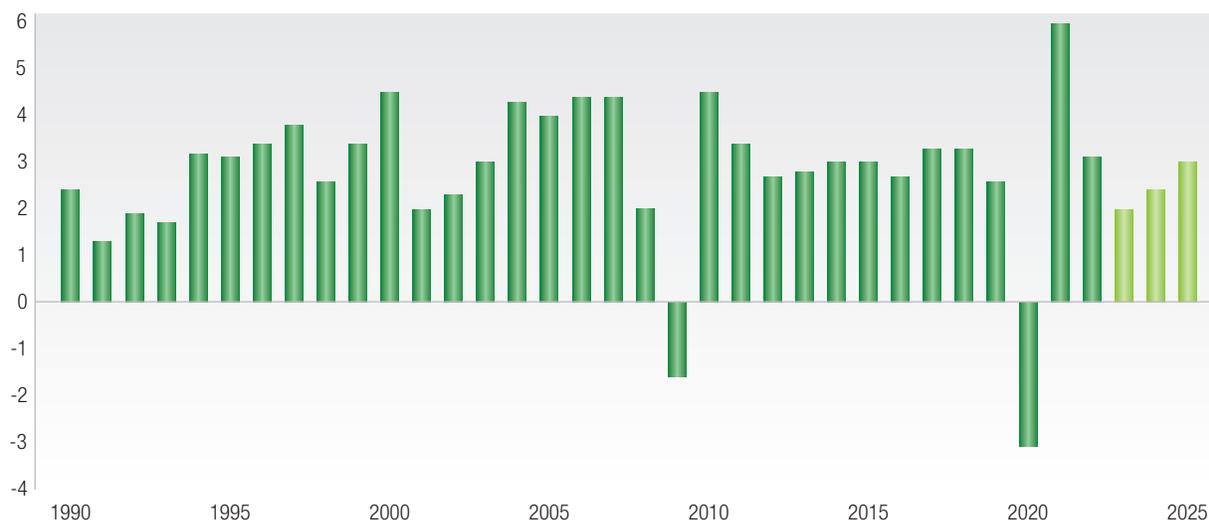
**ment de la politique monétaire visant à contenir l'inflation, des conditions financières moins favorables et des perturbations causées par la guerre en Ukraine.** La croissance mondiale devrait fortement ralentir pour atteindre un taux de 2,1 pour cent en 2023, contre 3,1 pour cent en 2022 (Figure 12, panneau à gauche). Le ralentissement de la croissance devrait être généralisé. Les États-Unis et la zone Euro traversent une période de difficulté économique prononcée dont les retombées exacerbent les difficultés auxquelles les marchés émergents et les économies en développement sont déjà confrontées. L'effet conjugué d'une croissance plus lente, d'un resserrement des conditions financières et d'un fort taux d'endettement devraient affaiblir l'investissement et déclencher la défaillance de plusieurs entreprises. D'autres chocs négatifs, tels qu'une inflation plus forte, une politique monétaire encore plus stricte, des tensions financières, une faiblesse plus grande des grandes économies ou des tensions géopolitiques grandissantes, pourraient précipiter l'économie mondiale dans la récession.

**En Afrique subsaharienne, la croissance en 2023-2025 devrait rester inférieure aux moyennes à long terme dans plusieurs économies.** La croissance économique dans la région devrait augmenter légèrement en 2023 pour atteindre 3,2 pour cent (contre

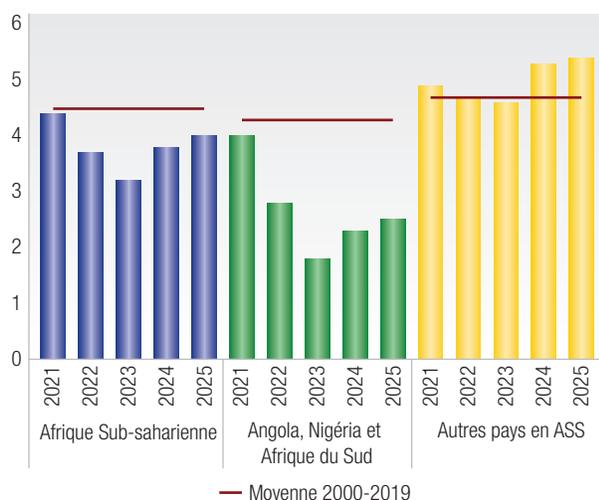
3,7 pour cent estimés en 2022) avant de remonter à environ 4 pour cent en 2024 (Figure 12, côté droit). Le revenu par habitant dans la région dans son ensemble ne devrait augmenter que d'environ 1 pour cent par an en moyenne en 2023-2025, soit un demi-point de pourcentage en dessous de son taux tendanciel avant la pandémie. Dans la zone de la CEMAC, la croissance économique devrait ralentir légèrement, avec une croissance moyenne du PIB réel de 2,7 pour cent en 2023 et de 2,9 pour cent sur la période 2024-2025. Même si la baisse attendue des cours mondiaux des produits de base devrait atténuer les pressions à la hausse sur le coût de la vie, la mise en œuvre de politiques plus strictes pour faire face à la forte inflation et contenir la dette publique pèseront sur la demande intérieure. Du fait de la faiblesse de la croissance, il sera difficile d'inverser la tendance haussière de l'insécurité alimentaire et de la pauvreté. Par ailleurs, l'affaiblissement de la croissance dans les économies avancées devrait freiner la demande extérieure, en particulier chez les pays exportateurs de produits de base. Les risques pesant sur la croissance de la région sont baissiers. Une faiblesse plus marquée de la croissance dans les grandes économies, de nouvelles augmentations des taux d'intérêt mondiaux, une inflation plus forte et persistante, ainsi que des phénomènes météorologiques défavorables plus fréquents et une plus intenses pourraient ralentir

Figure 12. Perspectives économiques mondiales (en pourcentage)

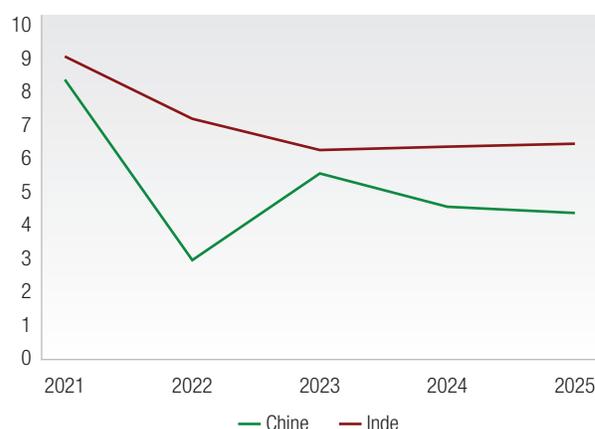
### Croissance mondiale



### Croissance Afrique Sub-saharienne



### Croissance dans les principaux marchés d'exportation du Gabon



Source : Perspectives économiques mondiales.

Remarque : Les données pour 2023 et au-delà sont des projections réalisées par la Banque mondiale. Pour la croissance mondiale, l'échantillon comprend jusqu'à 37 économies avancées et 144 MEED. Les taux de croissance agrégés sont calculés en utilisant les poids du PIB réel en USD aux prix moyens de 2010-2019 et aux taux de change du marché. L'Angola, le Nigéria et l'Afrique du Sud sont exclus des autres pays ASS.

d'avantage la croissance dans l'ensemble de la région, aggravant ainsi la pauvreté et entraînant un surendettement dans certains pays.

**Malgré un contexte mondial et régional difficile, une croissance considérable dans les plus grandes économies d'Asie devrait profiter aux exportations gabonaises.** Au premier semestre de l'année 2022, près des trois quarts des exportations

du Gabon étaient destinées aux pays asiatiques. Sept des dix principales destinations pour les exportations gabonaises étaient situées en Asie, dont la Chine et l'Inde, qui ont absorbé respectivement 34 pour cent et 11 pour cent des exportations gabonaises au cours de cette même période. Après avoir connu une croissance plus faible en 2022 – à 3,0 pour cent, son deuxième taux de croissance le plus faible depuis les années 1970 –, l'économie chinoise devrait croître d'environ 5 pour

cent en 2023 et en 2024, bénéficiant de la levée des restrictions liées à la pandémie de COVID-19. En outre, l'Inde devrait maintenir des taux de croissance élevés, à environ 6,4 pour cent en 2023-2024. Ces perspectives de croissance favorables devraient profiter à l'économie gabonaise.

## 7.2. Les perspectives pour le Gabon sont favorables mais les opportunités de croissance et de diversification du pays sont exposées à des risques importants.

**Les perspectives du Gabon restent favorables sur le moyen terme ; toutefois, elles sont exposées à plusieurs risques baissiers, notamment du fait de la forte exposition du pays à la volatilité des prix des matières premières.** En dépit des risques d'une faible croissance mondiale ou d'une récession économique, la croissance moyenne du Gabon devrait atteindre une moyenne de 3,0 pour cent sur la période 2023-2025, grâce à une performance solide attendue dans les secteurs extractifs (Figure 13). La production pétrolière augmenterait de 3,1 pour cent (en glissement annuel) en 2023, mais devrait commencer à décliner

progressivement à partir de 2025 en raison de la maturité naturelle des champs pétrolifères existants, ce qui souligne la nécessité de la mise en œuvre d'un programme de réformes solides pour une transition réussie vers une économie post-pétrolière. Dans le même temps, les filières du bois et du manganèse devraient rester de solides relais de croissance, avec une hausse moyenne dans leur production de respectivement 8,6 pour cent et 7,6 pour cent sur la période 2023-2025. La croissance serait également soutenue par l'agriculture (particulièrement par la production de caoutchouc et de palmiers à huile) et les services, ainsi que par les travaux publics, compte tenu de l'augmentation significative attendue dans les dépenses publiques pendant la période électorale et dans les investissements de manière à finaliser la mise en œuvre du PSGE dont l'achèvement est prévu pour 2025.

**Combinées aux cours élevés des matières premières, les politiques publiques visant à promouvoir la mobilisation des recettes domestiques et à contenir la dette ainsi que les dépenses publiques seraient bénéfiques pour l'équilibre budgétaire à moyen terme.** L'excédent budgétaire devrait se réduire à 2,1 pour cent du PIB en 2023, compte tenu de

Figure 13a

**Projections de croissance dans les principaux secteurs économiques (Croissance réelle en milliards de francs CFA), 2022-2025**

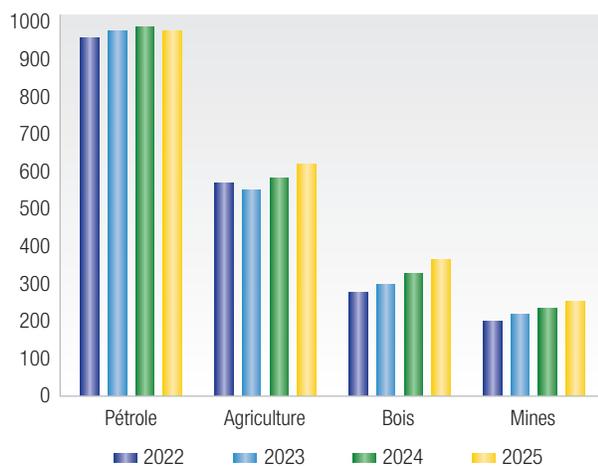
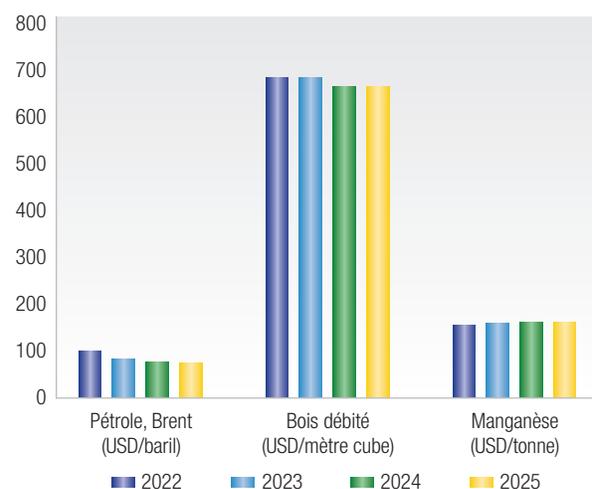


Figure 13b

**Évolution des prix des principaux produits de base du Gabon, 2022-2025**



Sources : Autorités nationales et calculs de la Banque mondiale.

Remarque : Données préliminaires du Gouvernement pour 2022 ; prévisions de la Banque mondiale pour 2023. Les données pour les secteurs du bois, des mines et de l'agriculture incluent les secteurs de l'extraction (secteur primaire) et de la transformation industrielle. Les données pour le secteur pétrolier comprennent l'extraction de pétrole, le raffinage, et la recherche et les services pétroliers.

la hausse prévue dans les dépenses publiques (à 17,1 pour cent du PIB) dans le contexte des élections présidentielles, législatives et locales, et du coût élevé que représente les subventions. Néanmoins, les recettes publiques devraient dans le même temps continuer à augmenter, atteignant 19,1 pour cent du PIB en 2023, au vu de l'augmentation continue des recettes pétrolières et des réformes fiscales introduites dans la loi de finances de 2023. Parmi les mesures adoptées dans la loi de finances, la Contribution Foncière Unique est entrée en vigueur en janvier 2023, remplaçant les taxes foncières précédentes dans l'espoir de générer des revenus plus importants pour le pays. Les actions à court et moyen terme mentionnées dans la loi de finances comprennent la rationalisation des dépenses fiscales, l'introduction de la TVA sur le commerce électronique, une taxation accrue du tabac, des améliorations dans l'administration fiscale et des efforts pour promouvoir le paiement des taxes et impôts par voie électronique. En termes de dépenses, la loi de finances de 2023 énumère plusieurs mesures visant à contenir les dépenses, comme l'imposition d'un plafond de recrutements dans la fonction publique fixé à 102 388 agents publics, légèrement en dessous du plafond adopté pour 2022. D'autres efforts prévus incluent des améliorations dans le contrôle et la gestion des entités publiques et dans l'exécution du budget.

**Toutefois, compte tenu de la période électorale les risques de dérapages budgétaires restent élevés, les subventions aux carburants et les dépenses fiscales risquant de compromettre la santé budgétaire du pays.** Les dépenses fiscales et les subventions aux carburants représentent un coût important pour les finances publiques, s'élevant respectivement à 2,6 pour cent du PIB et 0,7 pour cent du PIB en 2022. Si ces politiques visent à protéger les populations les plus vulnérables, elles ne parviennent pas à atteindre cet objectif. Les subventions aux carburants bénéficient en effet principalement aux couches les plus aisées et urbaines de la population, alors qu'il existe des alternatives de politiques pour protéger plus efficacement les populations les plus vulnérables (voir le chapitre 2 de cette Note de conjoncture économique pour une discussion détaillée sur ce sujet).

**Concernant le secteur extérieur, le Gabon est particulièrement exposé à la volatilité des prix des**

**matières premières et à d'autres chocs potentiels sur le commerce mondial, compte tenu de la forte concentration de ses exportations en termes de produits et de marchés.** Au cours des prochaines années, les perspectives de croissance en Chine et en Inde devraient profiter aux exportations gabonaises, notamment aux exportations de pétrole, de manganèse et de bois. En 2023, le niveau élevé des cours du pétrole devrait continuer à contribuer à un excédent commercial. Néanmoins, la baisse progressive des cours du pétrole attendue dans le même temps devrait se traduire par une réduction de l'excédent dans les soldes du compte courant au fil des ans. Pour réduire ses vulnérabilités et développer une base économique plus solide, il serait important pour le Gabon de diversifier non seulement son panier d'exportations mais aussi ses partenaires commerciaux. Les efforts visant à réduire le niveau de concentration des marchés d'exportations pourraient s'avérer inestimables pour soutenir les objectifs économiques à long terme du pays.

**Même si des efforts de diversification économique sont en cours, les perspectives de croissance, la situation budgétaire et le panier des échanges du Gabon continuent tous de dépendre d'un échantillon de quelques matières premières, notamment le pétrole.** Les décisions de l'OPEP+ sur les quotas de production pourraient avoir un impact significatif sur la performance macroéconomique du pays. Par ailleurs, l'incertitude grandissante liée au contexte international constitue un risque pour les perspectives du Gabon. Une moindre croissance en Chine ou des perturbations commerciales plus fortes du fait de la persistance de la guerre en Ukraine ou de l'apparition d'autres tensions géopolitiques pourraient avoir un impact négatif sur la demande et les prix des produits gabonais. Le maintien des cours du pétrole à un niveau élevé à cause de la persistance des conflits générerait des désavantages grandissants pour le Gabon, tels que l'augmentation des dépenses de subvention aux carburants et de subventions alimentaires au fil du temps. La viabilité budgétaire reste exposée à des risques, compte tenu non seulement du coût élevé des subventions, mais aussi de la fin du gel des recrutements dans la fonction publique, et de l'augmentation attendue des dépenses d'investissement et des dépenses en biens et services. Ces dépenses devraient effectivement augmenter en 2023,

à l'approche des élections et au fil de l'exécution des investissements qui seront effectués dans le cadre du PSGE. Une mise en œuvre tardive des initiatives visant à accroître le recouvrement des impôts et à rationaliser les dépenses fiscales, ainsi qu'une chute soudaine des cours du pétrole pourraient également compromettre la santé budgétaire du Gabon.

**De réformes institutionnelles solides sont nécessaires pour parvenir à une croissance et à une diversification économiques soutenues, mais celles-ci pourraient être bloquées par des facteurs tels que les cours élevés du pétrole et la période électorale.**

Reconnu pour les initiatives mises en œuvre qui ont permis d'atteindre zéro émission nette, le Gabon – premier pays d'Afrique à recevoir un paiement pour la réduction des émissions de carbone – entend mobiliser davantage le financement pour le climat. Le pays compte vendre des crédits correspondants à 90 millions de tonnes de carbone absorbées grâce à la conservation des forêts. Néanmoins, des réformes approfondies seraient nécessaires pour mobiliser son potentiel économique et réduire la dépendance envers le pétrole. Il serait essentiel d'assurer une bonne gouvernance, notamment au sein du Fonds gabonais d'investissements stratégiques (FGIS), l'entité chargée de gérer les crédits carbone. Toutefois, le niveau élevé des recettes pétrolières et le risque d'absorption de l'agenda politique par les élections en 2023 pourraient entraîner un report de la mise en œuvre des réformes, ce qui aurait des conséquences négatives sur l'économie. En ce qui concerne la politique d'endettement, une stratégie de gestion de la dette est actuellement mise en place pour contenir la dette publique, mais l'accumulation continue d'arriérés reste une source majeure de préoccupation. Les coûts de financement du Gabon pourraient augmenter, en l'absence de mesures significatives visant à améliorer la gestion de la trésorerie de l'État. De plus, l'accès aux financements pourrait être compromis par un resserrement plus fort des politiques monétaires au niveau international.

**Pour atteindre ses objectifs de diversification, de compétitivité et d'adaptation au changement climatique, il serait essentiel pour le Gabon d'apporter des améliorations considérables à ses infrastructures et à son capital humain.** Il serait

primordial de renforcer les infrastructures de transport et d'énergie. A titre d'exemple, l'unique voie ferrée du Gabon a été bloquée pendant des semaines à la fin du mois de décembre à cause de glissements de terrain, compromettant les expéditions de bois et de manganeuse, ainsi que l'approvisionnement en produits de base dans les zones affectées. En outre, la population gabonaise, en particulier les jeunes générations, a besoin d'un climat des affaires plus propice, d'un accès élargi au crédit et d'une meilleure offre et qualité de soins de santé, d'éducation et de formation professionnelle, pour pouvoir pleinement participer et contribuer à l'atteinte d'une croissance résiliente.

# Chapitre 2

## Thème spécial : Analyse de l'impact des subventions aux carburants au Gabon et voies possibles pour la réforme

Ce chapitre présente des options de réformes des politiques de subvention aux carburants qui pourraient progressivement être mises en place au Gabon. Les subventions aux carburants impliquent des coûts budgétaires et environnementaux importants, en plus de bénéficier principalement aux ménages les plus riches. Par ailleurs, les subventions aux carburants empêchent une allocation efficace des ressources budgétaires vers les secteurs, les ménages et les entreprises qui pourraient en avoir davantage besoin. L'expérience internationale indique que les réformes graduelles des prix des carburants sont les plus efficaces. Par ailleurs, de telles réformes devraient être conçues en consultation avec les principales parties prenantes et accompagnées de mécanismes de compensation de manière à minimiser d'éventuels chocs à court et à moyen terme sur les ménages et les entreprises.

Ce chapitre met l'accent sur les subventions à l'essence, au gasoil, au pétrole lampant et au gaz butane (voir l'Annexe 1 pour plus d'informations sur leur utilisation et l'Annexe 2 pour plus d'informations sur la définition et la méthodologie utilisée pour mesurer les subventions).

### 1. Introduction – évolution récente des subventions aux carburants

#### 1.1. Aperçu régional de l'évolution des cours du pétrole et du niveau des subventions aux carburants

##### **La récente flambée des cours internationaux du pétrole a entraîné une augmentation du coût des subventions aux carburants dans le monde.**

Après avoir baissé sous l'effet de la pandémie de COVID-19, les cours des matières premières énergétiques ont augmenté à partir de la fin de l'année 2020 pour atteindre de nouveaux pics en 2022, alimentés par la guerre en Ukraine (Figure 14). Etant donné que de nombreux gouvernements dans le monde ont introduit des mesures pour atténuer l'impact du niveau élevé de ces coûts énergétiques sur les ménages et les entreprises, le niveau global des subventions à la consommation d'énergie a fortement augmenté en 2022, atteignant près de 700 milliards de dollars américains pour les subventions au pétrole, au gaz naturel et au charbon, soit le niveau le plus élevé jamais enregistré (Figure 15). La plupart de ces subventions s'adressent à l'ensemble de la population, au lieu de cibler les groupes de population vulnérables,

se traduisant par conséquent par des coûts budgétaires importants.<sup>3</sup>

**Une évolution similaire a été observée dans les pays d'Afrique de l'Ouest et centrale (AOC) ainsi que dans la région de la CEMAC.** Le coût budgétaire des subventions énergétiques dans l'AOC a plus que

doublé, comparé à ses niveaux d'avant la pandémie de COVID-19 (Figure 16). A l'inverse des subventions énergétiques, les dépenses publiques dans les secteurs sociaux ont stagné, voire diminué (Figure 17). Le coût budgétaire des subventions aux carburants dans les pays de la CEMAC a atteint 1 243 milliards de francs CFA en 2022, soit l'équivalent d'environ 1,8 pour cent

Figure 14

Cours du pétrole brut, Brent (en USD par baril)



Figure 15

Subventions à la consommation de carburants dans le monde (en milliards USD)

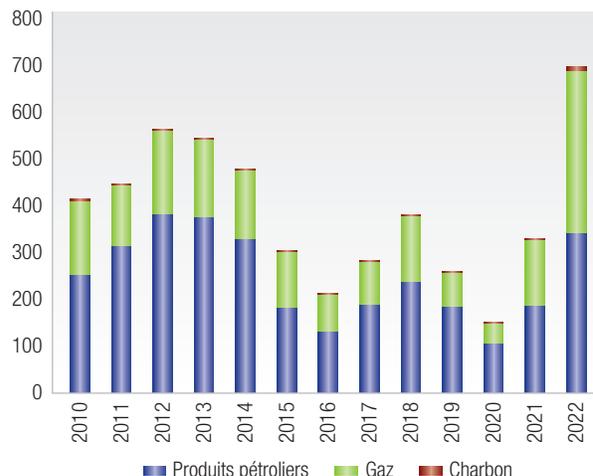


Figure 16

Coût budgétaire des subventions aux carburants dans les pays d'Afrique de l'Ouest et centrale (en pourcentage du PIB)

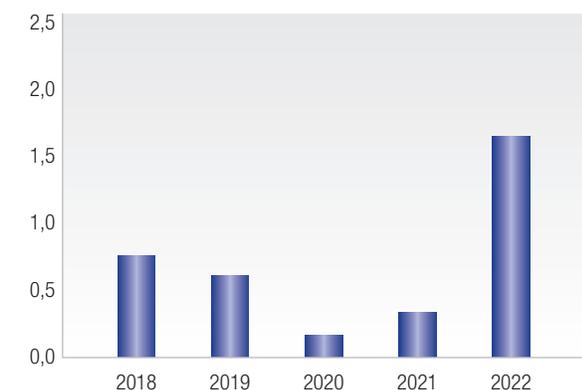
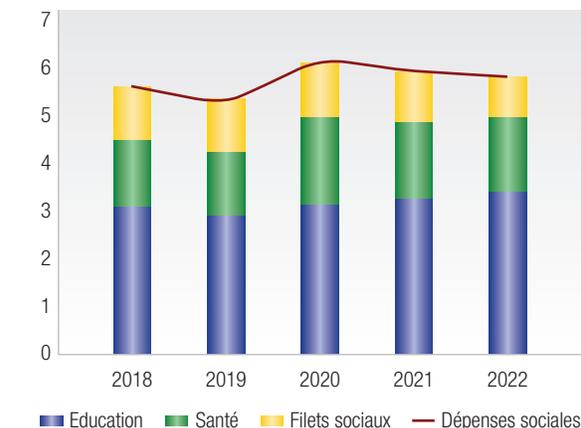


Figure 17

Dépenses sociales dans les pays d'Afrique de l'Ouest et centrale (en pourcentage du PIB)



Sources : Autorités nationales et calculs de la Banque mondiale.

Remarque : Pour des raisons de disponibilité des données, les « pays d'Afrique de l'Ouest et centrale » dans les figures suivantes sont : le Burkina Faso, le Cap-Vert, le Cameroun, la République centrafricaine, la République du Congo, la Côte d'Ivoire, la Guinée équatoriale, le Gabon, le Ghana, la Mauritanie, le Nigéria, le Sénégal, la Gambie et le Togo.

<sup>3</sup> Estimation récemment publiée par l'Agence Internationale de l'Energie basée sur les données de 51 pays couvrant l'OCDE, le G20 et 33 autres économies grandes consommatrices et productrices d'énergie.

du PIB de la région. Ce coût est supérieur à la moyenne de 1,5 pour cent observée dans les pays d'Afrique de l'Ouest. En dépit du fait que certains pays de la CEMAC ont augmenté les prix de détail des carburants au début de l'année 2023, les subventions restent importantes dans la sous-région (à l'exception du cas de la République Centrafricaine).<sup>4</sup>

**Les économies de la CEMAC restent exposées à la volatilité des prix du pétrole, n'ayant pas encore réussi à transformer leurs richesses naturelles en une dynamique de croissance durable.** En 2022, le pétrole représentait plus de 25 pour cent du PIB des économies de la CEMAC et couvrait environ 80 pour cent des exportations de biens de la région. Les recettes fiscales et non-fiscales liées au pétrole représentaient, quant à elles, environ 55 pour cent des recettes totales. De nombreux exportateurs de pétrole brut dépendent dans une large mesure des importations de produits raffinés en raison des contraintes liées à la capacité de raffinage. Compte tenu de la taille du secteur pétrolier et de son importance dans la mobilisation des ressources publiques, les pays de la région sont très exposés à la volatilité des prix internationaux du pétrole. Leur marge de manœuvre budgétaire étant moins prévisible,

l'enjeu de l'affectation des recettes pétrolières au profit des investissements dans le capital physique et humain dans ces pays est particulièrement important. Ces investissements permettraient de poser les bases d'une croissance plus durable et plus inclusive.

**Bien que les pays exportateurs de pétrole disposent de marges de manœuvre plus importantes, le niveau des subventions aux carburants a augmenté aussi bien dans les pays importateurs que dans les pays exportateurs de pétrole en Afrique de l'Ouest et centrale (AOC).** Les subventions aux carburants ont augmenté à la fois dans les pays exportateurs nets de pétrole et dans les pays importateurs nets de pétrole (Figure 18). Une partie des recettes pétrolières perçues par les pays exportateurs de pétrole a été utilisée pour financer les subventions et protéger leur population de la hausse des prix internationaux du pétrole (Figure 19). Ces pays disposent néanmoins de capacités budgétaires importantes et de termes de balance commerciale plus favorables que les pays importateurs de pétrole qui leurs permettent d'enregistrer des résultats plus positifs au niveau du solde budgétaire et du solde du compte courant (Figures 20 et 21). Cependant, les subventions aux carburants, même

Figure 18

**Subventions aux carburants dans les pays importateurs et exportateurs nets de pétrole (en pourcentage du PIB)**

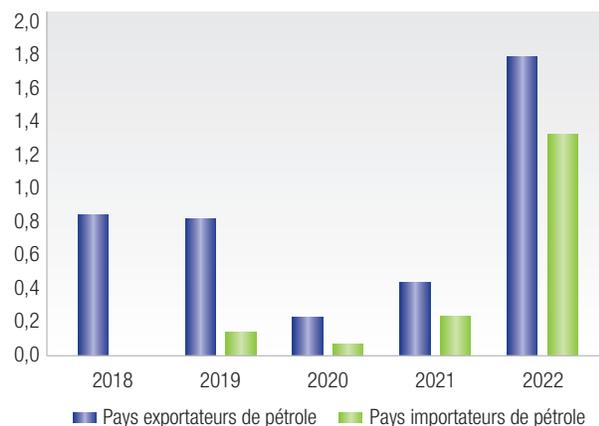
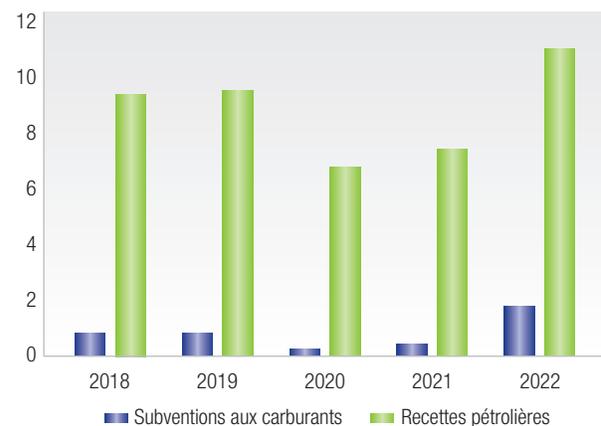


Figure 19

**Recettes pétrolières et subventions aux carburants dans les pays exportateurs nets de pétrole (en pourcentage du PIB)**



Sources : Autorités nationales et calculs de la Banque mondiale.

<sup>4</sup> Au début de l'année 2023, le Cameroun a augmenté les prix de détail des carburants (gasoil : +25 pour cent, essence : +15 pour cent, pétrole lampant aux industries : +60 pour cent) ; les prix ont également augmenté en RCA (gasoil : +70 pour cent, essence : +50 pour cent) et au Congo (gasoil : +5 pour cent, essence : +5 pour cent).

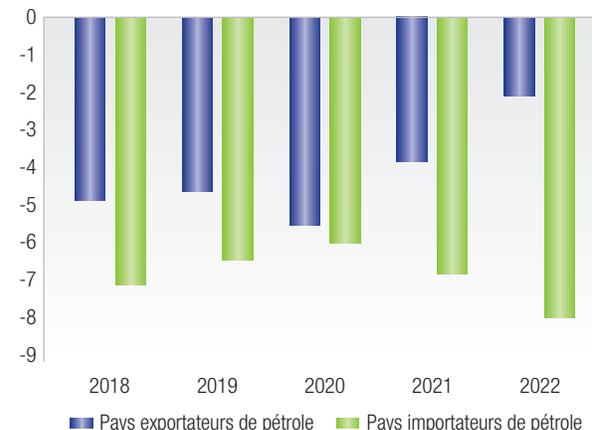
Figure 20

**Solde budgétaire dans les pays importateurs et exportateurs nets de pétrole (en pourcentage du PIB)**



Figure 21

**Solde du compte courant dans les pays importateurs et exportateurs nets de pétrole (en pourcentage du PIB)**



Sources : Autorités nationales et calculs de la Banque mondiale.

pour les pays exportateurs de pétrole, représentent une occasion manquée coûteuse, car ces ressources auraient pu être utilisées à d'autres fins, peut-être plus productives.

## 1.2. Les subventions aux carburants représentent un coût budgétaire croissant pour le Gabon

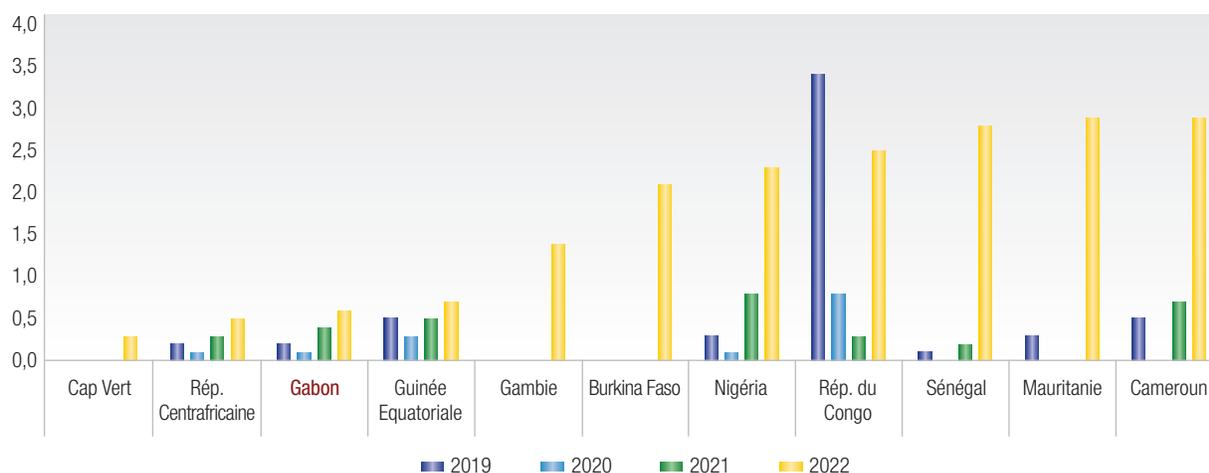
**Malgré son statut d'exportateur net de pétrole, les subventions aux carburants constituent une charge budgétaire croissante pour le Gabon.** Les cours élevés du pétrole ont profité au Gabon, représentant un gain net pour son solde budgétaire. Cependant, l'ampleur des excédents budgétaires est de plus en plus réduite par la hausse du coût des subventions aux carburants. Entre 2021 et 2022, le coût des subventions aux carburants au Gabon est passé de l'équivalent de 0,38 pour cent du PIB à environ 0,73 pour cent du PIB (Figure 22). Les subventions aux carburants au Gabon sont essentiellement appliquées sous la forme de transferts budgétaires effectués à la SOGARA, la société nationale de raffinerie, en compensation des ventes locales de carburant en dessous des prix du marché international ; en outre, une exonération de TVA s'applique également aux ventes de gaz butane. Les subventions sont, depuis juin 2022, réservées aux ménages. Le produit pétrolier le plus subventionné en

2022 était le gasoil (consommant 45,4 pour cent des subventions accordées par l'Etat, Figure 23), un carburant principalement consommé par les ménages les plus riches (Figure 25). Le deuxième rang était occupé par le pétrole lampant, avec 33,8 pour cent du montant total des subventions accordées. L'essence, utilisée notamment dans les véhicules particuliers, s'est classée au troisième rang, avec 20,8 pour cent du montant total des subventions accordées par l'Etat. Le gaz butane, principalement consommé par les ménages les plus vulnérables, ne représentait que 0,1 pour cent des subventions octroyées en 2022.

**Le Gabon a tenté à plusieurs reprises de réformer sa politique de subventions aux carburants, mais ces subventions restent une source de risque pour le budget de l'Etat.** Le Gouvernement a libéralisé les prix des carburants en 2015, à l'exception du pétrole lampant et du gaz butane. Cependant, l'ampleur de la hausse des prix des carburants induite et l'absence de campagnes de communication et de dialogue autour de la réforme n'ont pas permis au Gouvernement de maintenir la réforme une fois que les prix du pétrole ont de nouveau augmenté, entraînant un ajustement de la réforme en 2016. Dans un contexte de mécontentement social croissant au sein des syndicats de transporteurs, les autorités ont donc introduit un mécanisme d'ajustement des prix des carburants comme une solution

Figure 22

**Coût budgétaire des subventions aux carburants dans les pays de la CEMAC et un échantillon de pays d'Afrique subsaharienne (en pourcentage du PIB)**



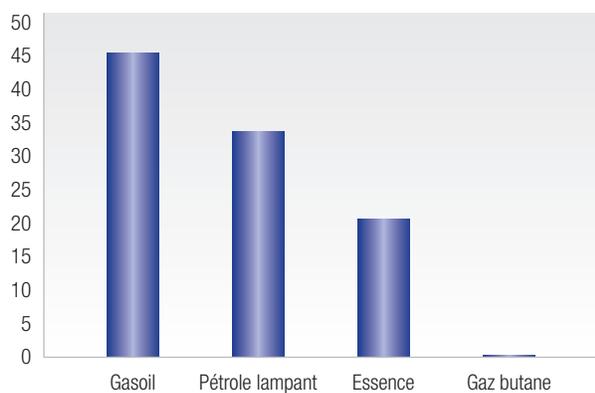
Sources : Autorités nationales et calculs de la Banque mondiale.

intermédiaire. Les premiers mois qui ont suivi la mise en place du mécanisme d'ajustement automatique des prix des carburants se sont traduits par une hausse du niveau général des prix, le taux d'inflation passant de 2,1 pour cent en décembre 2016 à 3,6 pour cent en août 2017. Par conséquent, ce mécanisme a dû être gelé de mars à septembre 2017, entraînant des dépenses publiques supplémentaires en 2017 estimées à 25 milliards de FCFA. Depuis sa réintroduction au mois

de septembre 2017, l'application du mécanisme d'ajustement automatique des prix des carburants ne s'est pas avérée durable. En l'absence d'un programme de protection sociale efficace et bien ciblé, capable de soutenir les groupes les plus vulnérables dans un contexte de hausse des prix, le Gouvernement a opté pour la suspension de l'application de ce mécanisme en 2021 lorsque les prix internationaux du pétrole ont augmenté suite à la pandémie de COVID-19. Introduire un calendrier clair pour la révision de la formule d'ajustement des prix s'appuyant sur des études au moment de l'introduction de la réforme aurait donné plus de flexibilité au Gouvernement. Plus récemment, en juin 2022, dans un effort visant à contenir la hausse du coût budgétaire des subventions aux carburants, le Gouvernement a décidé de libéraliser progressivement les prix des carburants pour les industriels, tout en maintenant les prix des carburants inchangés pour les ménages. Par ailleurs, dans le cadre d'un effort plus large visant à contenir la hausse du coût de la vie, une exonération de TVA pour les ventes de gaz butane est également appliquée au Gabon.

Figure 23

**Distribution des subventions aux carburants par produit, 2022 (en pourcentage du montant total des subventions accordées)**



Source : Autorités nationales et calculs de la Banque mondiale et du FMI.

**Au Gabon, les subventions aux carburants représentent un quart des dépenses publiques totales allouées aux secteurs sociaux clés tels que la santé et l'éducation.** En 2022, le Gouvernement gabonais a dépensé l'équivalent d'environ 0,73 pour

cent du PIB en subventions aux carburants, tandis que le montant des dépenses publiques totales allouées aux dépenses sociales dans la Loi de finances représentaient l'équivalent de 2,8 pour cent du PIB (Figure 24). Estimées à 100,6 milliards de francs CFA à la fin de l'année 2022, les subventions aux carburants représentaient deux tiers des dépenses publiques totales allouées à la santé, et plus de la moitié des dépenses totales en éducation. Un montant de 149,4 milliards de francs CFA et de 187,5 milliards de francs CFA a été respectivement alloués à ces secteurs dans la Loi de finances rectificative de 2022. Par ailleurs, le Gabon est le pays qui dans le groupe des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (PRITS) dépense le moins en aide sociale non contributive, avec l'équivalent de 0,5 pour cent du PIB en 2021, soit quatre fois moins que la moyenne de son groupe ;<sup>5</sup> ces dépenses sont prin-

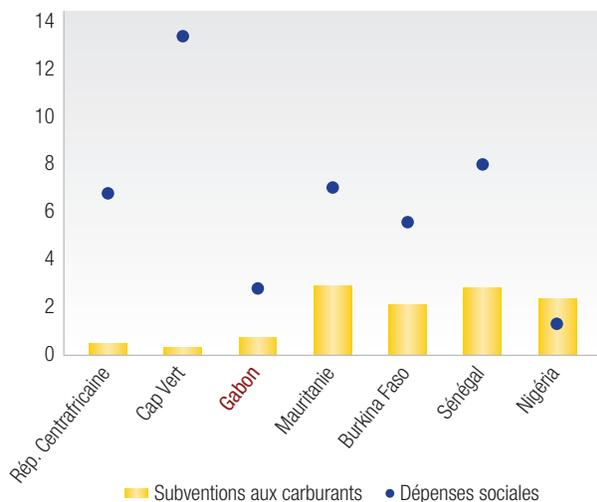
cipalement affectées à des subventions aux bourses, à l'assurance maladie et aux allocations familiales.

**La réduction des dépenses en subventions aux carburants pourrait libérer des ressources budgétaires qui pourraient être réaffectées à des investissements clés dans le capital physique et humain du pays.**

La performance du Gabon en matière de développement humain et d'infrastructures physiques reste inférieure à celle de la moyenne des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Pour ce qui est de l'Indice du capital humain, qui mesure la contribution de la santé et de l'éducation à la productivité future, le Gabon a obtenu en 2020 un score de 0,46 sur 1, contre une moyenne de 0,56 pour le groupe des PRITS. Le taux d'alphabétisation de la population gabonaise adulte est de 85 pour cent, ce qui est inférieur à la moyenne de 96 pour cent des PRITS. L'espérance de vie à la naissance au Gabon est également inférieure à la moyenne des PRITS, soit 67 ans contre 76 ans. En termes d'infrastructures, en 2018 le Gabon a été classé 150e sur 163 pays dans l'Indice de performance logistique de la Banque mondiale qui mesure les défis en matière de logistique commerciale.

Figure 24

**Subventions aux carburants contre dépenses sociales en 2022, au Gabon et dans un échantillon de pays d'Afrique subsaharienne (en pourcentage du PIB)**



Sources : Autorités nationales et calculs de la Banque mondiale.

Remarque : Les subventions aux carburants ne couvrent pas les subventions aux gaz autres que le gaz butane utilisé pour la cuisson domestique, ainsi que les subventions à l'électricité. Les dépenses sociales comprennent les dépenses publiques faites en rapport aux filets sociaux, aux transferts monétaires et à l'éducation par le biais d'exonérations de frais.

**Les subventions aux carburants empêchent également le pays de se constituer les réserves nécessaires pour faire face aux crises et chocs futurs.**

Les politiques budgétaires adoptées par le Gabon et d'autres pays de la CEMAC ont été traditionnellement procycliques, ce qui signifie que les pays augmentent leurs dépenses publiques lorsque les cours du pétrole sont élevés et les réduisent lorsque les prix du pétrole baissent, exacerbant ainsi les impacts des crises économiques au lieu de les atténuer.<sup>6</sup> Dans ce contexte, les subventions aux carburants aggravent les défis en matière de développement et de gestion des finances publiques du pays parce qu'elles absorbent les recettes exceptionnelles générées par les cours élevés du pétrole, empêchant le Gouvernement d'allouer des ressources aux investissements dans des domaines critiques au développement, tels que l'éducation, la santé, la protection sociale et les infrastructures. Ces recettes

<sup>5</sup> Banque mondiale, base de données ASPIRE.

<sup>6</sup> Baromètre économique trimestriel de la CEMAC. Vol. 2, février 2022. Washington, D.C. : Banque mondiale ; *Memorandum Economique du Pays. Gabon : Vers une croissance durable plus verte et plus inclusive.* 2022. Washington, D.C. : Banque mondiale.

exceptionnelles donneraient également au Gabon la possibilité de constituer une réserve budgétaire qui lui permettrait de mettre en œuvre une politique budgétaire contracyclique en prévision de la baisse future des cours du pétrole.

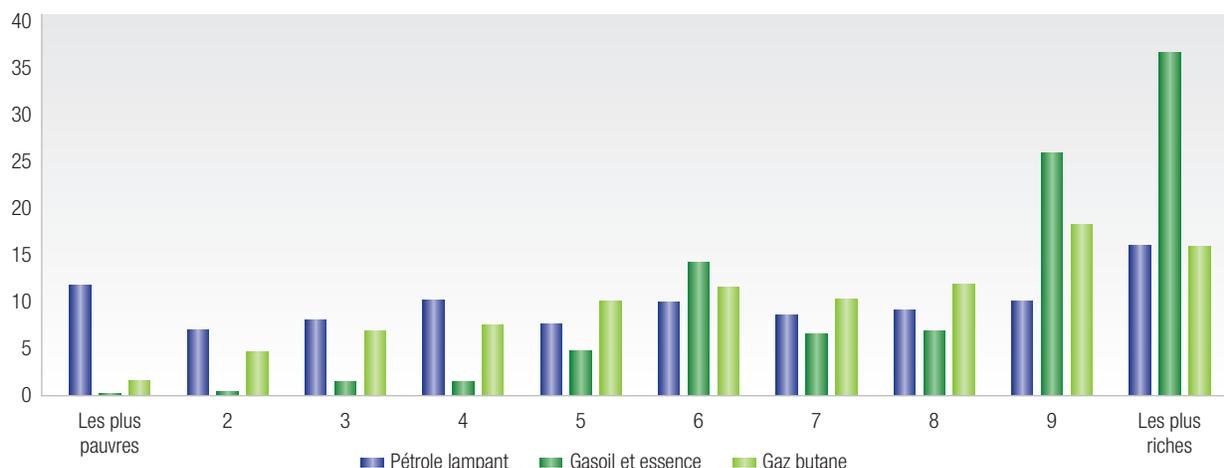
**Par ailleurs, les subventions aux carburants créent des distorsions environnementales et économiques.** En empêchant l'alignement des prix de détail intérieurs sur les cours internationaux, les subventions aux carburants faussent le coût réel de l'énergie. Cette distorsion de la tarification n'encourage pas une utilisation efficiente des ressources, ce qui a des effets néfastes sur l'environnement. De telles distorsions pourraient ainsi amener les pays à ne pas réduire leur dépendance envers les carburants subventionnés et à ne pas développer des sources d'énergie renouvelables. Ces distorsions peuvent compromettre l'adoption de solutions de développement à faibles émissions, enfermant ainsi les pays dans une voie de développement à émissions plus élevées dans le futur. En outre, les distorsions du marché peuvent conduire à des pratiques commerciales illégales, telles que la création d'un marché parallèle informel ou la contrebande transfrontalière. De telles pratiques pourraient mener à des pénuries d'énergie intérieures, détériorant davantage la dynamique du marché intérieur et de l'économie locale.

### 1.3. Analyse de la distribution des subventions aux carburants au Gabon

**L'essentiel des subventions aux carburants est capté par les ménages riches dont le chef de famille est un homme vivant en milieu urbain et consommant de l'essence et du gasoil, plutôt que du pétrole lampant ou du gaz butane.** Les subventions aux produits pétroliers (hors pétrole lampant) profitent principalement aux segments les plus riches de la population gabonaise. En effet, 96 pour cent de l'essence et du gasoil sont consommés par les 50 pour cent les plus riches de la population, dont 63 pour cent consommés par les deux déciles les plus riches (Figure 25). En d'autres termes, l'essentiel des dépenses publiques en subventions à l'essence et au gasoil est en réalité capté par les plus riches. Contrairement à l'idée généralement admise selon laquelle les subventions aux carburants servent avant tout un objectif social de protection des plus pauvres, la consommation de ces deux types de carburants par les personnes les plus vulnérables du pays est en fait nettement inférieure à celle des populations les plus riches. En outre, comparés aux ménages les plus aisés, les ménages à faible revenu allouent également une part plus faible de leur budget aux dépenses de carburant, mettant encore plus en avant l'inefficacité de cet appui non ciblé à protéger les populations les plus pauvres. Seulement

Figure 25

Distribution de la consommation de carburant par tranche de revenu (en pourcentage, par décile)



Sources : Autorités nationales et calculs de la Banque mondiale.

Remarque : Les estimations sont basées sur les données de l'Enquête Gabonaise pour l'Évaluation et le Suivi de la Pauvreté de 2017.

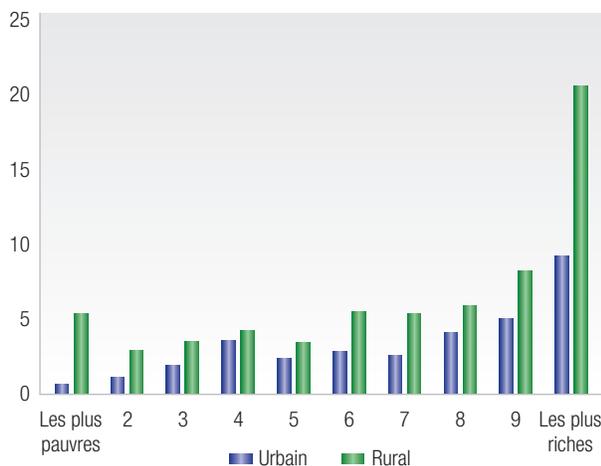
0,05 pour cent du budget mensuel des 10 pour cent les plus pauvres de la population est consacré à la consommation de gasoil et d'essence. Dans le même temps, la part des dépenses mensuelles allouée à ces carburants pour le décile le plus riche de la population est environ 36 fois supérieure à celle des ménages les plus pauvres (Figure 28). De même pour le gaz butane. Le budget que les 20 pour cent des ménages les plus riches allouent aux dépenses de gaz butane correspond à plus du double de celui des 20 pour cent des ménages les plus pauvres. Le pétrole lampant fait figure d'exception avec une consommation qui tend à être distribuée plus équitablement entre les groupes socioéconomiques. D'un point de vue géographique, le pétrole lampant (utilisé principalement pour l'éclairage) est majoritairement utilisé en milieu rural, avec 66 pour cent du pétrole consommé par les ménages ruraux (Figure 26). Il n'en reste pas moins que le décile le plus riche consomme encore près de 4 fois plus de pétrole lampant que le décile le plus pauvre, captant ainsi l'essentiel de la subvention allouée à ce produit. Lorsque la distribution des subventions est ventilée par sexe, il apparaît que ce sont les ménages dont le

chef de famille est un homme qui consomment le plus de carburant (Figure 27). En d'autres termes, l'appui que les subventions aux carburants apportent aux Gabonais les plus pauvres est relativement faible.

**Une augmentation des prix des carburants pourrait avoir des effets directs et indirects, mais se traduirait néanmoins par une augmentation limitée du niveau général des prix.<sup>7</sup>** Une hausse des prix des carburants a généralement des effets directs et indirects sur le coût de la vie des ménages. Les effets directs se produisent lorsque les ménages sont affectés par leur propre consommation de carburants tels que l'essence ou le gasoil. Cependant, ils subissent aussi des effets indirects étant donné que les produits pétroliers sont utilisés comme produits intermédiaires dans de nombreux secteurs de l'économie. Une hausse du prix des carburants se répercute donc également sur le prix des biens finaux produits par les autres secteurs. Selon une analyse préliminaire se basant sur la structure des prix observée à la fin du mois de décembre 2022, l'élimination complète des subventions à tous les produits pétroliers à l'exception du pétrole lampant

Figure 26

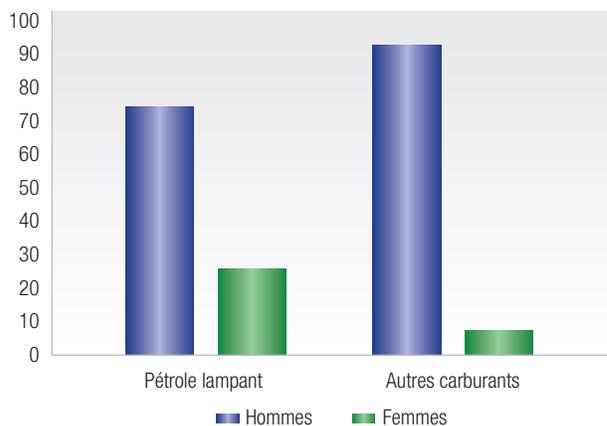
**Distribution de la consommation de pétrole lampant, par groupe de revenu et région (en pourcentage, par décile)**



Sources : Autorités nationales et calculs de la Banque mondiale.  
Remarque : Les estimations sont basées sur les données de l'Enquête Gabonaise pour l'Évaluation et le Suivi de la Pauvreté de 2017.

Figure 27

**Distribution de la consommation de carburant par sexe (en pourcentage)**

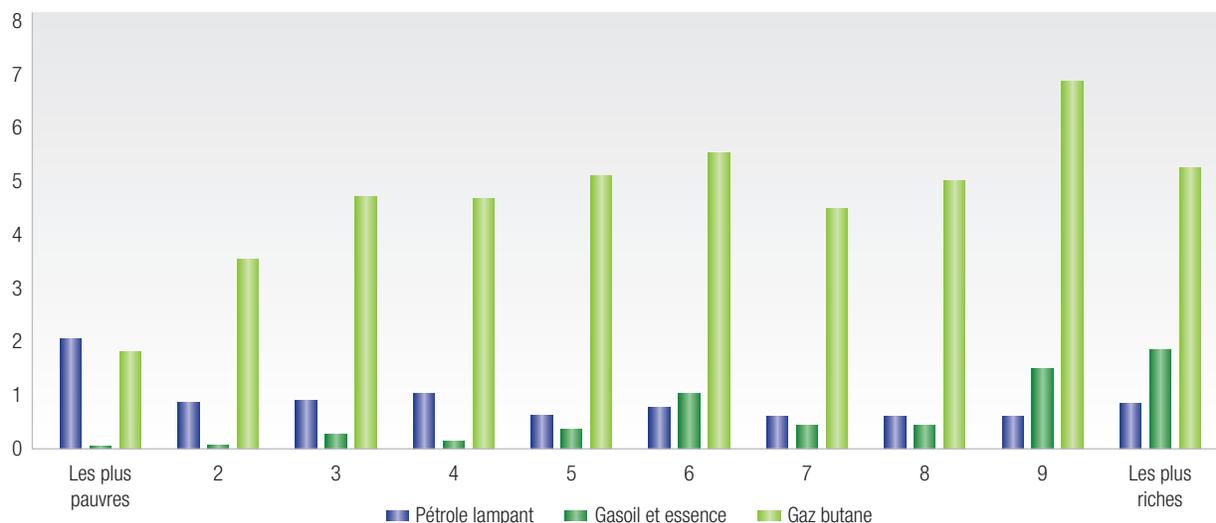


Sources : Autorités nationales et calculs de la Banque mondiale.  
Remarque : « Autres carburants » désigne le gasoil, l'essence et le gaz butane.

7 L'hypothèse retenue est celle d'un arrêt total des subventions aux carburants (pour l'essence et le gasoil). L'analyse est réalisée en utilisant un modèle EGC (modèle d'équilibre général calculable).

Figure 28

**Part de la consommation de carburant en pourcentage du budget des ménages (par groupe de revenu et par carburant)**



Sources : Autorités nationales et calculs de la Banque mondiale.

impliquerait une augmentation d'environ 88 pour cent et 96 pour cent des prix de l'essence et du gasoil respectivement, et entraînerait une hausse ponctuelle d'environ 3,4 pour cent du niveau global des prix à la consommation (Figure 29). Étant donné que les subventions au pétrole lampant ne représentent pas la majeure partie du coût budgétaire des subventions, leur exclusion d'une potentielle politique d'ajustement des prix ne compromettrait pas les économies budgétaires potentielles d'une telle réforme.

**L'arrêt des subventions aux carburants affecterait néanmoins certains secteurs stratégiques.**

L'industrie du bois serait fortement affectée. Ce secteur joue un rôle vital dans l'économie gabonaise, étant le premier employeur du secteur privé du pays et la source de son deuxième produit d'exportation après le pétrole. Les prix des activités de construction et de l'industrie de la pêche, deux secteurs promus par le Gouvernement, seraient également fortement affectés. En ce qui concerne les denrées alimentaires produites localement (à l'exception des produits de la pêche), l'arrêt des subventions ne devraient pas avoir d'effet significatif sur leurs prix. En revanche, la sécurité alimentaire reste un enjeu important, compte tenu de la forte dépendance du Gabon envers les aliments importés.

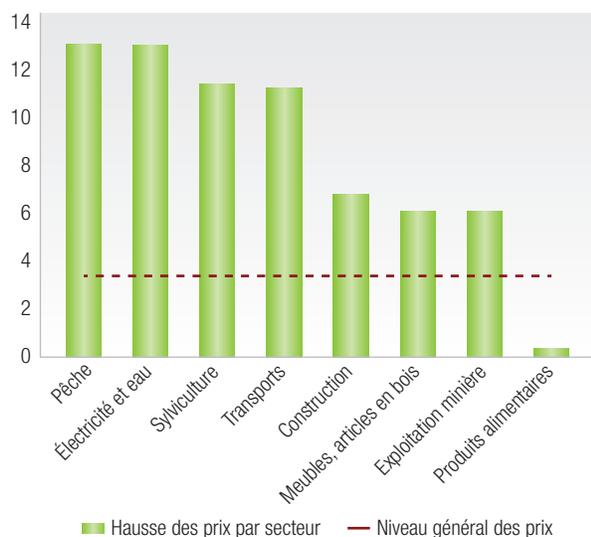
**Par ailleurs, un éventuel arrêt des subventions aux carburants aggraverait les pressions inflationnistes dans le pays et pourrait plonger certains ménages dans la pauvreté.**

Même si les subventions aux carburants ne représentent qu'une part infime de leurs revenus (mesurés par la consommation), leur suspension pourrait tout de même affecter le pouvoir d'achat des ménages. L'arrêt des subventions aux carburants pourrait également rendre les conditions de vie très difficiles de ceux qui sont déjà pauvres encore plus difficiles. L'expérience internationale indique que même de faibles pertes de pouvoir d'achat sont susceptibles de déclencher des mécanismes d'adaptation négatifs, tels que la déscolarisation des enfants ou encore la vente d'actifs productifs, qui se traduiraient par une érosion du capital humain et contribueraient à la transmission intergénérationnelle de la pauvreté. Par conséquent, une réforme des subventions aux carburants nécessite un programme d'atténuation solide qui permettrait de fournir un soutien ciblé aux groupes les plus vulnérables de la population.

**L'utilisation des ressources budgétaires qui seraient libérées par la suppression des subventions aux carburants est donc cruciale pour l'impact final d'une telle réforme aussi bien en**

Figure 29

### Hausse des prix en cas d'arrêt des subventions aux carburants au Gabon (dans un échantillon de secteurs, en pourcentage)



Sources : Autorités nationales et calculs de la Banque mondiale.

Remarque : Cette figure indique l'impact estimatif de l'arrêt complet des subventions aux carburants sur un échantillon de secteurs, sur la base de la part et de l'intensité de la consommation de carburant des secteurs respectifs.

#### matière de pauvreté, d'emploi que de croissance.

En réduisant le coût budgétaire des subventions aux prix des carburants, les gouvernements peuvent utiliser leur nouvelle marge de manœuvre budgétaire à des fins plus durables et plus équitables. Les différentes options possibles comprennent le paiement de la dette publique, l'investissement dans les infrastructures et dans le capital humain, le renforcement de la protection de groupes de population spécifiques et la mise en place d'un soutien ciblé à certaines industries. Les résultats des simulations réalisées à l'échelle de l'économie dans son ensemble montrent que les investissements dans le capital humain et physique se traduisent généralement par des taux d'emploi et de croissance plus élevés.<sup>8</sup> Dans le cas de la Chine, par exemple, ces simulations suggèrent que la suppression de toutes les subventions à l'énergie (estimées à 1,4 pour cent du PIB en 2007) sans redistribution des économies réalisées aurait été

préjudiciable à la croissance et à l'emploi. Plus le montant des économies réalisées grâce à la suppression des subventions réaffectées à certains secteurs (agriculture, services et industrie légère) est important, plus les effets positifs sur ces variables macroéconomiques sont importants.<sup>9</sup> Investir dans la population d'un pays, dans sa santé, ses compétences et sa résistance aux chocs, est donc essentiel pour favoriser une croissance plus inclusive, en particulier dans les pays de la CEMAC où en moyenne chaque enfant né aujourd'hui ne sera productif qu'à hauteur de 37 pour cent de son potentiel.

## 2. Principes généraux basés sur l'expérience internationale

**L'expérience internationale montre qu'il est difficile de mettre fin aux subventions aux carburants.** Dans de nombreux pays où les filets sociaux sont faibles, une subvention généralisée est considérée comme faisant partie du contrat social. Cela est particulièrement vrai dans le cas des pays producteurs de pétrole. En outre, la transparence et un certain niveau de confiance entre les autorités et la société sont essentiels pour convaincre la population de la crédibilité d'un programme d'atténuation. Un ensemble de grands principes généraux pourrait néanmoins être tiré de l'expérience des pays ayant procédé à des ajustements des prix des carburants par le passé. Ces principes pourraient servir à encadrer la discussion en vue d'une potentielle réforme des subventions aux carburants au Gabon.

### 2.1. Calibrage des ajustements de prix par produit pétrolier

**En s'appuyant sur le profil des consommateurs de chaque type de carburant (groupe de revenu, région, sexe, utilisation, etc.), il peut être envisagé de réformer en priorité les prix des carburants qui profitent aux segments les plus riches de la population et représentent le coût le plus élevé pour l'Etat.** A titre d'exemple, certains pays ont décidé d'exclure (au moins temporairement) de la réforme des

<sup>8</sup> Burns, Andrew ; Djiofack Zebaze, Calvin ; et Prihardini, Dinar. 2018. "Energy Subsidy Reform Assessment Framework: Modeling Macroeconomic Impacts and Global Externalities." Washington, D.C. : Banque mondiale.

<sup>9</sup> Lin, B., et Z. Jiang. 2011. "Estimates of Energy Subsidies in China and Impact of Energy Subsidies Reform." *Energy Economics* Vol. 33, p. 273-83.

subventions les carburants stratégiques d'un point de vue socio-économique qui, (i) sont utilisés par les ménages les plus vulnérables et/ou (ii) ont une utilisation universelle (à la fois d'un point de vue géographique et socio-économique) et/ou (iii) sont utilisés dans un secteur clé pour l'économie (agriculture, industrie).

**Par exemple, le pétrole lampant tend à être consommé davantage par les ménages les plus**

**pauvres et vivant en milieu rural.** Dans de nombreux pays en développement, l'essence et le gasoil sont principalement consommés par les ménages les plus aisés disposant de voitures privées et/ou de générateurs d'électricité, ainsi que par le secteur industriel. L'arrêt (ou la réduction substantielle) des subventions à ces carburants pourrait limiter les coûts budgétaires supportés par le Gouvernement, tout en ayant un impact plus modéré sur les ménages à faible revenu.

#### Encadré 1

##### Le cas de l'Indonésie

- Depuis 1967, l'Indonésie subventionnait les prix de détail des carburants, une politique facilitée par son statut d'exportateur net de pétrole, un statut qui a pourtant changé en 2003 lorsque le pays a dû augmenter ses importations de pétrole pour répondre à la demande domestique.
- Le Gouvernement indonésien subventionnait principalement deux catégories de carburants : le gaz de cuisine sous forme de gaz butane et deux autres produits pétroliers utilisés pour le transport – l'essence et le gasoil (ce dernier étant utilisé pour les transports publics, la pêche et les petites et moyennes entreprises).<sup>10</sup>
- Cette politique de subvention des carburants favorisait principalement les ménages les plus riches, puisque plus de 50 pour cent des carburants subventionnés étaient consommés par les 20 pour cent les plus riches en 2014.
- Par ailleurs, les coûts d'opportunité budgétaire et social des subventions énergétiques (gaz butane, produits pétroliers et électricité) sont devenus particulièrement lourds, représentant 20 pour cent du budget du Gouvernement central indonésien entre 2008 et 2014, dépassant de loin les dépenses publiques en matière de santé et d'infrastructures au cours de la même période.<sup>11</sup>
- En novembre 2014, le Président Joko Widodo a lancé une réforme des subventions à l'essence et au gasoil (les prix de l'essence et du gasoil ont été augmentés de 31 pour cent et de 36 pour cent respectivement en 2014, les prix du pétrole lampant étant restés inchangés).<sup>12</sup> L'écart de prix a été réduit par la baisse des prix internationaux du pétrole. Grâce à la réforme des subventions aux carburants, le budget révisé de l'État pour 2015 a permis d'économiser 15,6 milliards de dollars américains (211 000 milliards IDR), soit 10,6 pour cent des dépenses publiques.<sup>13</sup>
- A partir du mois de janvier 2015, le Gouvernement a entièrement supprimé la subvention sur l'essence, mais a introduit une subvention fixe sur le gasoil, parce que ce carburant était fortement utilisé par les transporteurs publics (principalement utilisés par les segments les plus modestes de la population) et par les PME. Les prix du gasoil d'utilisation domestique ont été autorisés à fluctuer, tout en bénéficiant d'une subvention fixe de 1 000 Roupies par litre.
- Cette mesure temporaire en faveur du gasoil faisait partie d'un programme à plus long terme visant à supprimer progressivement les subventions de manière plus générale, mais elle est toujours en place.

10 Tumiwa, Fabby ; Tara Laan ; Kerryn Lang ; et Damon Vis-Dunbar. 2011. *A citizen's guide to energy subsidies in Indonesia*. Initiative mondiale sur les subventions (GSI) de l'Institut international du développement durable (IISD).

11 Gouvernement de l'Indonésie. 2019. *Les efforts de l'Indonésie pour éliminer progressivement et rationaliser ses subventions aux carburants. Rapport des pays pairs du G20 sur les subventions inefficaces aux carburants qui encouragent le gaspillage en Indonésie*.

12 Nguyen, Andy. 2015. *President Jokowi's Economic and Energy Reforms: A Year in Review*. The National Bureau of Asian Research. Octobre 2015.

13 Pradipto, Rimawan ; Akbar Susanto ; Abraham Wirotomo ; Alvin Adisasmita ; et Christopher Beaton. 2016. *Financing development with fossil fuel subsidies – The reallocation of Indonesia's gasoline and diesel subsidies in 2015*. Initiative mondiale sur les subventions (GSI) de l'Institut international du développement durable (IISD).

## 2.2. Adoption d'un mécanisme permettant de passer progressivement à une tarification basée sur le marché

**Tout en éliminant les subventions et en permettant aux prix de détail nationaux de mieux refléter les prix internationaux, de nombreux pays ont choisi d'introduire un mécanisme de lissage en place pour protéger leur population et leur économie des fortes fluctuations des prix des carburants.**

Bien qu'attrayants, les fonds de stabilisation comportent des risques budgétaires élevés et se sont souvent heurtés à des difficultés financières nécessitant des appuis budgétaires. Ces difficultés sont particulièrement importantes dans le cas des périodes de hausse constante des cours du pétrole.

**L'adoption d'un mécanisme permettant de passer progressivement à une tarification basée sur le marché est une option qui permet d'atténuer l'impact de la volatilité des prix des produits de base tout en contenant les risques budgétaires.**

Le fait d'empêcher les variations des prix internationaux de se répercuter intégralement sur les consommateurs nationaux entraîne une volatilité importante des recettes budgétaires et se traduit par des coûts budgétaires potentiellement élevés. Cela est exacerbé pendant les périodes de hausse soutenue des prix internationaux. Dans ce contexte, l'adoption d'une formule explicite de fixation des prix des carburants qui lisse les variations de prix mais permet de répercuter les prix internationaux sur les consommateurs nationaux (qu'il s'agisse de hausses ou de baisses dans ces prix) permet de limiter la volatilité des prix tout en contenant les risques budgétaires. L'adoption de tels mécanismes de tarification automatique devrait être considérée comme une première étape vers un marché des carburants entièrement libéralisé et concurrentiel.

**Le premier pilier d'une telle option consiste à concevoir une formule d'ajustement des prix des carburants. Il existe plusieurs possibilités en matière de mécanismes de lissage des prix.**<sup>14</sup> L'un des mécanismes de lissage des prix les plus courants consiste à mettre en place une fourchette des prix.

### Encadré 2

#### Le cas du Maroc<sup>15</sup>

- Au début des années 2010, une stratégie pluriannuelle de réforme des subventions a été lancée pour réformer les prix de détail des carburants au Maroc (à l'exception du gaz butane, jugé stratégique d'un point de vue socioéconomique).
- La stratégie comprenait trois étapes : une phase de préparation caractérisée par des augmentations progressives des prix de détail pour réduire progressivement les subventions ; une phase d'indexation partielle où les prix étaient définis selon un mécanisme de tarification automatique avec des règles de lissage visant à éliminer progressivement les subventions ; et une phase finale de libéralisation des prix.<sup>16</sup>
- En 2013, après une phase de préparation dans laquelle des plafonds différenciés par produit subventionné ont été introduits (plafonds plus élevés pour le gasoil), le Gouvernement a introduit un mécanisme de tarification automatique pour le gasoil et l'essence. Ce mécanisme était basé sur la moyenne mobile des cours internationaux observés sur les deux mois précédents. La fréquence d'ajustement était mensuelle et a ensuite été ajustée à une plus grande fréquence (bimensuelle) jusqu'à l'élimination complète des subventions (en janvier 2014 pour l'essence et le mazout et en décembre 2014 pour le gasoil).

14 FMI. 2020. *Automatic Fuel Pricing Mechanisms with Price Smoothing: Design, Implementation and Fiscal Implications*. FMI, Département des finances publiques, décembre 2012.

15 FMI. 2020. *The time is right! Reforming Fuel Product Pricing Under Low Oil Prices* – FMI, Départements des finances publiques, juillet 2020.

16 *A phased approach to energy subsidy reform – The Morocco experience*. Energy Subsidy Reform Online Community (ESROC), Séances d'échange. Programme d'assistance à la gestion du secteur de l'énergie (ESMAP), Banque mondiale.

Dans la cadre de ce mécanisme, un plafond déterminant l'ampleur acceptable des variations des prix de détail est fixé (défini soit comme un pourcentage des prix de détail actuels, soit comme un montant absolu). A une périodicité prédéfinie (par exemple mensuelle), le prix de vente au détail est déterminé sur la base du coût d'importation moyen du mois précédent et peut évoluer dans la limite du plafond arrêté. Le prix du produit pétrolier peut augmenter soit en une seule fois, soit sur la base d'augmentations successives permettant aux prix intérieurs de rattraper progressivement les niveaux des prix internationaux. Un autre mécanisme courant de lissage des prix consiste à mettre en place un système de moyenne mobile. Dans le cas de ce mécanisme, les ajustements des prix de détail intérieurs sont arrêtés en fonction des variations de la moyenne des coûts d'importation antérieurs. Plus la période moyenne utilisée pour le calcul des coûts d'importation est longue (par exemple, les trois ou cinq derniers mois d'importations), plus les prix sont réguliers, mais plus le risque budgétaire est élevé.

**Le deuxième pilier de cette mesure consiste à adopter un calendrier de révision de la formule d'ajustement des prix.** Par exemple, les marges définies dans une formule peuvent être mises à jour en fonction des résultats d'études qui devront être préparées régulièrement.

**Le troisième pilier de cette mesure consiste à créer et à identifier un organisme technique autonome chargé de la mise en œuvre et de la supervision du mécanisme de tarification automatique.**

L'autonomie de l'organisme créé permet de transmettre le message selon lequel les variations des prix ne résultent pas d'une décision politique mais reflètent plutôt les fluctuations des cours sur le marché international.

### 2.3. Structuration de la réforme en séquences

**De nombreux pays n'ont pas éliminé les subventions aux carburants d'un seul coup, mais ont procédé à une réforme progressive en suivant plusieurs étapes.** Cette approche a pour objectif de permettre aux ménages et aux opérateurs économiques de s'adapter et de bénéficier du déploiement de mesures d'atténuation. La revue des cas de réformes des subventions aux carburants mises en œuvre au niveau international montre que les réformes en matière de subventions sont moins sujettes à un fort rejet de la part de la société lorsque l'augmentation des prix est menée de manière progressive sur des périodes allant de quelques mois à quelques années. Cette approche permet d'atténuer l'impact de la hausse des prix du carburant sur l'économie et la population, réduisant ainsi les risques d'instabilité sociale. Une telle approche peut

#### Encadré 3

##### Le cas des Philippines<sup>17</sup>

- Les Philippines offrent un exemple de réforme en séquences réussie, ayant supprimé progressivement les subventions aux carburants à la fin des années 1990 après plusieurs étapes politiques.
- Avant de libéraliser complètement les prix du carburant, les Philippines sont passées par plusieurs étapes allant de (i) 1984 : mise en place d'un fonds de stabilisation du pétrole (destiné à lisser la volatilité des cours internationaux) ; (ii) 1996-1997 : subventions transitoires soutenues par le fonds de stabilisation, (iii) 1996-1997 : mise en place d'un mécanisme de tarification automatique ajustant les prix à une fréquence mensuelle, avec une attention particulière accordée aux trois produits les plus socialement sensibles (gaz butane, pétrole lampant et essence ordinaire) ; et (iv) 1998 : tarification du carburant basée sur les prix de marché.
- Les impacts de ces réformes des subventions aux carburants ont été atténués par des transferts monétaires ciblés, ainsi que par des subventions réglementées ciblées à titre transitoire, destinées aux ménages à faible revenu, à des secteurs spécifiques et aux carburants socialement sensibles.

<sup>17</sup> Mendoza, Maria Nimfa. 2014. *Lessons Learned : Fossil Fuel Subsidies and Energy Sector Reform in the Philippines*. Rapport GSI, Initiative mondiale sur les subventions (GSI) de l'Institut international du développement durable (IISD).

### Encadré 3

#### Le cas des Philippines (continuation)

- Parallèlement à la réforme des subventions aux carburants, une réforme du secteur de l'électricité a également eu lieu dans le cadre d'une stratégie globale de la politique du secteur de l'énergie. Cette réforme visait à déréguler le secteur tout en protégeant les clients les plus vulnérables (les politiques adoptées pour amortir l'impact de la hausse des prix de l'électricité et des carburants incluaient : un tarif vital pour les utilisateurs à faible revenu, subventionné de manière croisée par les groupes à revenu élevé ; une subvention ciblée offrant des prix d'électricité réduits aux personnes âgées ; et un transfert monétaire ponctuel pour les personnes marginalisées consommatrices d'électricité).

être complétée par un renforcement des programmes de filets sociaux, qui peuvent prendre la forme de transferts monétaires ciblés et temporaires. Ces réformes doivent toutefois aussi être soutenues par une communication cohérente dont l'objectif serait de sensibiliser les populations aux avantages de la réforme. La transparence, ainsi qu'une communication claire de manière à gérer les attentes de chacun, sont essentielles tout au long du processus de réforme. Une réforme mise en œuvre de façon séquentielle donne également la possibilité au Gouvernement d'annoncer à l'avance le calendrier des augmentations de prix, permettant ainsi de préparer les citoyens et les entreprises en leur laissant le temps d'ajuster leurs comportements, et notamment d'adopter des solutions alternatives plus économes en matière d'énergie.

## 2.4. Consultations des parties prenantes

**Les pays qui ont réussi à réformer les subventions à l'énergie ont entrepris de vastes consultations ainsi que des campagnes de communication pour répondre aux préoccupations des différents groupes au sein de la population.** Les consultations permettent au Gouvernement d'identifier des mesures différenciées selon la vulnérabilité de chaque groupe. Des campagnes de communication peuvent par la suite être utilisées pour souligner l'urgence de la réforme ainsi que l'engagement du Gouvernement à réaffecter les ressources libérées grâce à la réforme à des programmes qui profitent à la majorité de la population. Ces échanges sont également l'occasion de dissiper

### Encadré 4

#### Le cas de l'Ukraine<sup>18</sup>

- En 2015, l'Ukraine a entrepris une réforme des subventions au gaz.
- La réforme s'est largement appuyée sur le dialogue avec les principales parties prenantes (en particulier les consommateurs finaux) pour (i) expliquer l'objectif de la réforme (bien commun), celui-ci étant largement mal compris ; (ii) orienter la structuration en séquences de la politique de réformes à un rythme jugé acceptable ; et (iii) redynamiser l'accès aux mécanismes de filets sociaux compensatoires, peu connus ou compris.
- La stratégie de communication a permis de (i) répertorier les principales parties prenantes avec un sondage réalisé auprès de 2 000 citoyens dans 20 villes stratégiques ; (ii) informer ces parties prenantes à travers l'organisation de 40 groupes de dialogue ainsi que des campagnes de sensibilisation (les annonces ont été diffusées 400 fois par semaine à travers 19 chaînes de télévision crédibles et populaires) ; et (iii) concevoir la réforme avec la participation active des citoyens.

<sup>18</sup> Worley, Heather ; Sara Bryan Pasquier ; Ezgi Canpolat. 2018. *Designing Communication Campaigns for Energy Subsidy Reform*. Cadre d'évaluation de la réforme des subventions énergétiques (ESRAF). Note de bonnes pratiques 10. Programme d'assistance à la gestion du secteur de l'énergie (ESMAP) de la Banque mondiale.

les idées fausses véhiculées sur les prix des carburants, les subventions et les mécanismes de compensation. Ces campagnes de communication sont aussi l'occasion de discuter de l'ampleur, du calendrier et des mesures d'atténuation pertinentes en vue de la mise en œuvre de la réforme des subventions aux carburants. L'organisation de consultations avec les principales parties prenantes offre également à ces dernières une plateforme leur permettant d'exprimer leurs points de vue, permettant ainsi d'atténuer le risque d'un rejet brutal de la réforme au moment de la mise en œuvre de la réforme.

### 3. Mesures d'accompagnement

**L'expérience des différents pays qui ont mis en œuvre ce type de réformes par le passé montre qu'une variété des mesures d'accompagnement peut être considérée pour rendre les ajustements des prix des carburants socialement acceptables et minimiser l'impact sur la population.** Elle montre qu'il n'existe pas un ensemble unique d'actions standard à mettre en œuvre quand on s'engage dans ce type de réforme, mais qu'au contraire, les mesures à mettre en place doivent faire l'objet de discussions, de manière à être bien comprises et conçues de manière à prendre en compte les préoccupations de chaque groupe et les caractéristiques de chaque pays.

#### 3.1. Renforcer les filets sociaux

**L'expérience internationale montre que les filets sociaux peuvent jouer un rôle important dans l'atténuation des effets négatifs des réformes des subventions sur les populations les plus pauvres.**<sup>19</sup>

La plupart des pays consacrent entre 1 et 2 pour cent de leur PIB aux programmes de filets sociaux (hors subventions). Ces programmes sont typiquement plus efficaces et efficients en termes de soutien aux pauvres et aux vulnérables dans la mesure où : (i) ils redistribuent les revenus, avec un impact immédiat sur la pauvreté et les inégalités, (ii) ils permettent aux ménages de mieux

investir dans leur avenir, aussi bien dans le développement du capital humain de leurs enfants que dans l'amélioration de leurs moyens de subsistance, et (iii) ils aident les ménages à mieux gérer les risques mais aussi à mieux faire face aux chocs. Pour atténuer l'impact immédiat de la réforme des subventions aux carburants, des mesures d'atténuation peuvent par conséquent être offertes pour fournir un soutien financier temporaire et ciblé qui permettrait de protéger le pouvoir d'achat des groupes affectés, en particulier les ménages les plus pauvres. L'efficacité de ces mesures d'atténuation dépend largement de plusieurs facteurs, tels que leurs caractéristiques intrinsèques déterminées au moment de leur conception (ampleur, conditionnalité, méthode de déploiement) mais aussi de leur adéquation par rapport aux capacités et réalités locales (l'espace budgétaire disponible, la disponibilité d'un registre social complet et à jour, et les capacités de gestion de l'administration). Un tel appui peut être fourni par le biais d'un système de filets sociaux.

**Le programme de transferts monétaires mis en place en Indonésie en 2005 montre l'importance des aspects logistiques.** Au mois d'octobre 2005 le Gouvernement indonésien a lancé un programme de transferts monétaires pour aider les pauvres et les personnes vulnérables à s'adapter aux effets de la hausse des prix de l'essence, du gasoil et du pétrole lampant. Tout d'abord, le calendrier de mise en œuvre de la réforme a été déterminant pour réduire l'opposition à la réforme. Le programme d'atténuation a été conçu et déployé en moins de cinq mois, apportant ainsi un soutien opportun et rapide aux groupes concernés. Deuxièmement, en s'appuyant sur un système de distribution existant (le système postal national), le programme d'atténuation a pu atteindre les personnes les plus vulnérables dans un délai limité. Enfin, le montant versé (100 000 Roupies, soit l'équivalent de 20 pour cent du salaire minimum national en 2005) a été suffisamment important pour contribuer à l'amélioration des indicateurs de développement du pays.<sup>20</sup> Les transferts monétaires ont été principalement utilisés pour l'achat de riz, de pétrole lampant et de services

<sup>19</sup> Les filets sociaux sont des programmes de transfert non contributifs destinés aux pauvres qui comprennent les transferts monétaires directs (en espèces), les appuis aux revenus par le biais de programmes de travaux publics ou des transferts en nature tels que les cantines scolaires.

<sup>20</sup> Organisation internationale du Travail. *Indonesia – Trends in wages and productivity*. Janvier 2015.

### Renforcer les filets sociaux en tant que mesure d'atténuation<sup>21</sup>

Les filets sociaux peuvent jouer un rôle essentiel dans l'atténuation des effets négatifs d'un ajustement des prix des carburants. Selon le degré d'avancement des programmes de sécurité sociale, différentes options sont possibles :

1. **Relever les niveaux de prestations des programmes de filets sociaux existants.** C'est l'option idéale, la plus directe et la plus efficace si - et seulement si - les programmes couvrent déjà la majorité des pauvres et ont la capacité d'absorber un nombre raisonnable de ménages devenus admissibles. Cette option est particulièrement pertinente dans les pays où il existe des programmes à large couverture mais à des niveaux de prestations faibles (par exemple, l'Azerbaïdjan, l'Égypte, les Philippines, la Russie).
2. **Introduire un nouveau programme dédié directement à la réforme des subventions.** Ce programme devrait pouvoir s'élargir très rapidement de manière à couvrir les plus pauvres et les plus vulnérables. C'est souvent l'option la plus difficile, mais c'est parfois la seule stratégie viable. Parmi les exemples illustrant l'application de cette option, nous pouvons citer la réforme des subventions en Indonésie mise en œuvre sur la période 2005-2008, la réforme des subventions en Inde en 2013 ou, plus récemment, la compensation temporaire introduite en Jordanie dans le cadre des réformes de 2012 et 2018. Cette option exige de disposer de fortes capacités administratives en matière de mise en œuvre et de coordination, ce qui n'est pas nécessairement le cas dans tous les pays.
3. **Réformer et élargir la couverture d'un programme existant pour couvrir une part importante des pauvres et des personnes vulnérables.** Comme l'expérience internationale le montre, une telle expansion des prestations et le relèvement de l'adéquation des prestations peuvent se produire relativement rapidement. Par exemple, les programmes existant en Tanzanie, au Sénégal et en Indonésie sont passés d'une couverture de 5 à 10 pour cent des pauvres à plus de 50 pour cent des pauvres sur une période allant de deux à quatre années. La réforme en République dominicaine en est un autre exemple : un programme de transferts monétaires préexistant a été considérablement élargi pour atténuer l'impact de la réforme des subventions sur les pauvres.

de santé, ainsi que pour le remboursement des dettes. Ils se sont de ce fait traduits par de légères améliorations en termes d'emploi, d'éducation et de santé. Bien que les deux tiers des bénéficiaires ont été perçus par les 40 pour cent les plus pauvres, ce programme d'atténuation a néanmoins rencontré plusieurs difficultés à l'exemple du manque de transparence dans la sélection des bénéficiaires (certains ménages ayant reçu des transferts n'auraient pas dû être éligibles), ce qui s'est traduit par une hausse du coût budgétaire du programme.

**Les autorités gabonaises reconnaissent la nécessité de renforcer le soutien offert aux populations les plus vulnérables.** Le Plan d'Accélération de la Transformation (PAT) 2021-2023 dépasse le cadre d'une stratégie de diversification économique pour reconnaître la nécessité de redéfinir et de renforcer les programmes de sécurité sociale. Le Gouvernement reconnaît que « assurer la pérennité d'un système de protection sociale ciblé et équitable » est une priorité. De plus, il y a une reconnaissance au plus haut niveau de la hiérarchie du pays de la nécessité d'améliorer l'équité et le ciblage des

21 Yemtov, Ruslan ; et Moubarak, Amr. 2018. *Assessing the readiness of social safety nets to mitigate the impact of reform*. Cadre d'évaluation de la réforme des subventions énergétiques (ESRAF). Note de bonnes pratiques 5. Programme d'assistance à la gestion du secteur de l'énergie (ESMAP) de la Banque mondiale.

subventions.<sup>22</sup> Des réformes sont en cours pour renforcer le système de protection sociale du Gabon, avec la redéfinition du statut des Gabonais Économiquement Faibles (GEF). Le nettoyage de la base de données des GEF est également en cours. De plus, des actions sont en cours de mise en œuvre pour la création d'un fonds spécial (Fonds 4) dédié aux travailleurs du secteur informel au sein de la Caisse Nationale d'Assurance Maladie et de Garantie Sociale (CNAMGS). L'objectif final de ces efforts serait de créer un registre social incluant tous les groupes sociaux et permettant l'universalisation de la protection sociale au Gabon. Cependant, les programmes de protection sociale disponibles à ce jour au Gabon restent largement sous-financés. En augmentant le niveau de ses dépenses sociales au niveau de celui de ses pairs<sup>23</sup> — à travers un supplément budgétaire de 1,2 pour cent du PIB ou équivalent à 180 millions de dollars américains par an — le Gouvernement Gabonais pourrait fournir à chaque ménage pauvre des transferts mensuels de 110 dollars américains, ce qui permettrait de réduire immédiatement la pauvreté d'un tiers. Le taux de pauvreté baisserait par conséquent à 24 pour cent.<sup>24</sup> Cette mesure à elle seule permettrait au Gouvernement Gabonais d'atteindre l'objectif de réduction de la pauvreté qu'il s'est fixé dans le PAT, à savoir parvenir à un taux de pauvreté de moins de 25 pour cent.

**Une réforme des subventions aux carburants offrirait au Gouvernement l'opportunité de lancer un programme phare de filets sociaux.** Le système d'assistance sociale du Gabon est sous-financé mais aussi très fragmenté. A ce jour, 19 types d'interventions sont mises en œuvre pour 7 groupes de populations vulnérables. Ces interventions couvrent un ensemble de 4 piliers, tel qu'indiqué dans la Stratégie d'Investissement Humain du Gabon (SIHG). La consolidation de ces

différents transferts monétaires en un seul programme phare de filets sociaux ciblant les ménages pauvres<sup>25</sup> faciliterait la mise en œuvre des programmes d'assistance sociale et réduirait les coûts administratifs, tout en améliorant l'efficacité de cette politique. Une telle mesure serait suffisamment visible pour le plus grand nombre et permettrait par conséquent de démontrer le ferme engagement du Gouvernement à réduire la pauvreté et à favoriser l'inclusion sociale. Une telle visibilité favoriserait l'acceptabilité de la réforme des subventions tout en préservant la stabilité sociale.

**Plusieurs pays ont soit introduit un nouveau programme de transferts monétaires, soit élargi un programme existant pour accompagner la réforme des subventions aux carburants.** Par exemple, l'Ukraine a augmenté sa subvention au logement et aux services publics dans le but d'atténuer l'impact de l'augmentation des prix de l'énergie. La réforme visait principalement à minimiser les erreurs d'exclusion et était accompagnée d'une importante campagne de communication dans le but d'accroître la participation des populations cibles, de définir clairement les règles et de mieux cerner les attentes. De même, la Jordanie a introduit des transferts compensatoires avant sa réforme des subventions aux carburants en 2012. Elle a également introduit un programme de transferts monétaires à grande échelle pour appuyer la réforme des subventions alimentaires en 2018 ainsi que la réforme des subventions à l'électricité en 2022.

### 3.2. Renforcer la transparence de la gestion des finances publiques

**Certains pays ont choisi de promouvoir la transparence dans la gestion des finances publiques**

22 « Jusqu'à présent, la subvention sur l'essence bénéficie autant à un directeur d'administration ou à un patron de grande entreprise qui conduit une grosse cylindrée qu'à un père de famille plus modeste. Ce n'est pas équitable. C'est pourquoi je ferai en sorte que plus de justice sociale soit injectée dans le système. » Discours à la Nation du Président Ali Bongo, le 16 août 2022.

23 Impact sur la réduction de la pauvreté basé sur le taux de pauvreté des PRITS (personnes vivant avec moins de 6,85 USD par jour), en utilisant les hypothèses suivantes : 121 230 ménages pauvres couverts par le programme, avec une précision de ciblage de 100 pour cent, des coûts administratifs de 10 pour cent et une taux de change de 1 USD pour 543 FCFA.

24 Les PRITS consacrent en moyenne 1,7 pour cent de leur PIB aux filets sociaux. Parmi les pairs du Gabon dans la région en termes de revenus, le Botswana dépense 1,3 pour cent de son PIB tandis que la Namibie, l'Afrique du Sud et Maurice dépensent entre 3,0 pour cent et 3,4 pour cent de leur PIB.

25 Le programme devrait s'appuyer sur trois principes pour maximiser son impact sur la réduction de la pauvreté et garantir l'optimisation des ressources : (a) la pauvreté, ou le statut GEF (Gabonais Économiquement Faibles), en tant que principale condition d'admissibilité, avec des critères de vulnérabilité sociale supplémentaires à utiliser probablement pour adapter davantage le paquet d'aide ; (b) le ménage en tant qu'unité de ciblage, parce que la pauvreté est estimée au niveau du ménage mais aussi pour réduire les chevauchements et la complexité de la mise en œuvre ; et (c) des systèmes intégrés de ciblage, de distribution, et de suivi et évaluation.

**pour renforcer la confiance des populations au moment de la mise en œuvre des réformes des subventions aux carburants.**

La promotion d'une plus grande transparence est une approche adoptée pour bénéficier d'une plus grande confiance de la part de la société. Cette approche doit se matérialiser par la mise en œuvre de mesures concrètes, imputables et dont le suivi est relativement aisé. Ces mesures peuvent cibler un ou plusieurs domaines de la gestion des ressources publiques. Un exemple intéressant est celui de l'Azerbaïdjan, où la réforme des subventions aux carburants de 2006-2007 a été accompagnée par des réformes visant à renforcer la transparence des recettes pétrolières, mais aussi par des investissements visant à améliorer les services d'électricité. Plus précisément, les mesures compensatoires post-réforme se sont accompagnées d'un renforcement de la transparence dans la gestion des programmes de filets sociaux. Les efforts de transparence concernaient aussi bien la gestion de l'organisme en charge de la sécurité sociale que le programme d'assistance sociale en lui-même. Au Gabon, des mesures sont en cours pour renforcer la transparence et améliorer la gestion des ressources extractives, le pays ayant rejoint l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) en octobre 2021. Le respect des exigences de l'ITIE, y compris la publication de rapports et l'adoption des bonnes pratiques internationales en matière de gestion des recettes, enverront un signe positif à la société et permettront de montrer que les économies générées dans le cas d'une réforme des subventions aux carburants seront utilisées de la manière la plus socialement bénéfique et équitable possible.

### 3.3. Augmenter le budget alloué aux dépenses sociales

**Un autre moyen de renforcer davantage la confiance entre le gouvernement et la société — en particulier pendant les périodes critiques comme c'est le cas lors de l'adoption d'une réforme des subventions — consiste à réorienter les dépenses publiques vers les dépenses sociales, notamment dans un contexte où les coûts des services sociaux sont élevés pour les populations.** Cela pourrait générer un double effet bénéfique : (i) soutenir le pouvoir d'achat des groupes affectés, en particulier les

groupes à faible revenu ; et (ii) permettre aux citoyens de suivre facilement l'utilisation des économies de ressources réalisées grâce à la réforme. Dans le cas du Maroc, la réforme des subventions aux carburants mise en œuvre au début des années 2010 a été accompagnée d'un solide programme de réinvestissement dans les dépenses sociales. En effet, ces économies ont été redirigées vers (i) un appui ciblé aux ménages les plus pauvres à travers plusieurs mécanismes (transferts monétaires conditionnels, soins médicaux gratuits pour les groupes à faible revenu, aide financière pour les veuves, les orphelins et les personnes en situation de handicap) et (ii) des projets d'investissement dans le secteur de l'éducation. Le Gouvernement marocain a saisi l'opportunité que représentaient ces mesures d'atténuation pour mettre en œuvre d'autres réformes sectorielles en visant à améliorer le capital humain et les services publics. Pour y parvenir, l'admissibilité au soutien financier apporté aux populations a été accordée en contrepartie de conditions particulières (telles que des exigences en termes de scolarisation et d'attribution d'un numéro de sécurité sociale). Au Gabon, les dépenses publiques dans les secteurs sociaux, tels que l'éducation, la santé et la promotion des compétences professionnelles, pourraient être stimulées par les ressources économisées grâce à la mise en œuvre d'une réforme des subventions aux carburants. La hausse des dépenses dans les secteurs sociaux permettrait d'améliorer de façon significative le capital humain, contribuant ainsi aux objectifs de développement de la nation.

### 3.4. Appuyer le secteur des transports

**Donner une compensation au secteur des transports de façon temporaire pour éviter que la hausse des prix des carburants ne se traduise par une hausse des prix des autres biens et services.** Parmi les exemples de mesures à court terme qui peuvent être mises en œuvre, on peut envisager de mettre en place de façon temporaire des subventions aux transporteurs pour limiter la répercussion de la hausse des prix du carburant sur les voyageurs, en particulier ceux les plus vulnérables. Ce type de subvention pourrait être mis en œuvre par le biais de mécanismes divers, tels qu'un appui financier direct aux transporteurs ou aux voyageurs, ou encore des allègements fiscaux ciblant le secteur des transports.

Ces mesures peuvent consister à adopter des modes de transport économes en énergie, à améliorer les infrastructures de transport qui auraient un impact positif sur le coût d'entretien des véhicules mais aussi, à mettre en œuvre de politiques publiques visant à faciliter la mobilité (par exemple, par des investissements dans les transports en commun, dans la réduction des embouteillages et dans les politiques d'urbanisme). Cependant, de telles mesures peuvent comporter des risques de fuite élevés. La République dominicaine s'est protégée contre de tels abus en limitant l'indemnisation aux camionneurs dont les véhicules étaient officiellement enregistrés auprès de l'administration fiscale. L'expérience des différents pays qui ont apporté un soutien au secteur des transports met également en évidence le risque d'appropriation des transferts par des opérateurs économiques privés, sans que les bénéfices soient répercutés sur les utilisateurs finaux. En règle générale, plus le bénéfice est proche de l'utilisateur final, plus la probabilité de réussite de la mesure mise en place est élevée. Dans le cas du Gabon où une mesure de gratuité des transports publics à Libreville a été adoptée depuis que la pandémie de COVID-19 a frappé le pays, il pourrait être envisagé d'élargir l'appui aux autres services de transport dans le pays et d'investir davantage dans la mobilité et les transports publics en milieu urbain et rural.

### 3.5. Accroître les investissements publics structurels productifs

**S'appuyant sur le même mécanisme que l'augmentation des dépenses sociales, l'allocation de ressources supplémentaires aux investissements publics structurels productifs peut à la fois renforcer la confiance dans l'action publique et contribuer à une transformation structurelle positive.** La réforme des subventions mise en œuvre en Indonésie en 2015 a été accompagnée d'une augmentation des dépenses de santé, d'éducation et de transferts aux collectivités locales.<sup>26</sup> Ces dépenses ont été effectuées par le biais de plusieurs mécanismes, tels que l'augmentation des allocations budgétaires à certains ministères (éducation, agriculture, transports, travaux publics

et logement), l'augmentation du capital des principales entreprises publiques opérant dans les secteurs des transports et de l'agriculture, et le développement de projets d'investissement dans des secteurs clés au niveau local (santé, mobilité, économie locale). En cohérence avec les plans de développement stratégique du Gabon, les fonds générés par une réforme des subventions aux carburants pourraient être alloués en partie à l'augmentation de l'investissement public dans les infrastructures et à d'autres dépenses visant à améliorer la productivité. De telles actions sont indispensables pour s'attaquer aux défis de développement auxquels fait face le pays.

<sup>26</sup> Pradiptyo, Rimawan ; Akbar Susanto ; Abraham Wirotomo ; Alvin Adisasmita ; et Christopher Beaton. 2016. *Financing development with fossil fuel subsidies – The reallocation of Indonesia's gasoline and diesel subsidies in 2015*. Initiative mondiale sur les subventions (GSI) de l'Institut international du développement durable (IISD).

# Annexe 1 – Types et utilisations des carburants<sup>27</sup>

Type de carburants	Sous-catégorie	Utilisations courantes
<b>Pétrole</b>	Essence	Automobile (légers et moyens, y compris les motocyclettes), aviation et transport maritime, faible utilisation dans la production d'électricité à très petite échelle.
	Bioéthanol	Automobile (généralement mélangé à de l'essence).
	Pétrole lampant	Chauffage, cuisine, éclairage, aviation.
	Gasoil (gazole, diesel)	Automobile (moyen et lourd), transport ferroviaire, transport maritime, aviation, équipement lourd, production d'électricité, irrigation.
	Biodiesel	Automobile et aviation (généralement mélangé au gasoil dérivé du pétrole), production d'électricité, équipement lourd.
	Fioul	Production d'électricité, production industrielle, transport maritime.
<b>Gaz</b>	Gaz naturel (méthane)	Production d'électricité, production industrielle, chauffage des locaux et de l'eau, cuisine, réfrigération, automobile, transport maritime.
	Gaz butane (gaz de pétrole liquéfié ou GPL)	Cuisson, chauffage (eau, espaces, processus industriels), éclairage, réfrigération, automobile.
<b>Charbon</b>	Lignite, anthracite, bitumineux et sous-bitumineux	Production d'électricité, chauffage industriel, chauffage des locaux, cuisine.

<sup>27</sup> Kojima, Masami. 2017. *Identifying and quantifying energy subsidies*. Cadre d'évaluation de la réforme des subventions énergétiques (ESRAF). Note de bonnes pratiques 1, Programme d'assistance à la gestion du secteur de l'énergie de la Banque mondiale (ESMAP).

# Annexe 2 – Définition des subventions aux carburants dans la région de la CEMAC

Une subvention aux carburants peut être définie de manière générale comme une politique adoptée par le Gouvernement qui cible spécifiquement les carburants et qui a au moins l'un des effets suivants :<sup>28</sup>

- Réduction du coût net de consommation des carburants ;
- Réduction du coût net de production ou livraison des carburants ;
- Augmentation des revenus perçus par les opérateurs économiques qui sont engagés dans la production et la livraison de carburants.

Cette définition exclut (i) une politique d'inaction de la part du Gouvernement (telles que des faiblesses dans la capacité à mettre en œuvre des réglementations ou dans l'administration fiscale) ; et (ii) les politiques qui affecteraient l'ensemble de l'économie, telle qu'une réduction du taux de l'impôt sur le revenu des sociétés.

Le coût des subventions peut être soutenu soit par des transferts budgétaires directs (comme le soutien direct aux producteurs de pétrole), soit par un manque à gagner en termes de recettes fiscales (comme l'exonération fiscale adoptée le long de la chaîne d'approvisionnement en carburant), soit par d'autres formes implicites. Parmi les exemples existants, nous pouvons notamment citer la sous-tarification des intrants gouvernementaux ou réglementés par le Gouvernement dans la chaîne de production et d'approvisionnement en carburant et le transfert du coût des subventions entre différentes catégories de consommateurs (subventions croisées).

Dans les pays de la CEMAC, les subventions aux carburants prennent la forme de divers mécanismes<sup>29</sup> tels que :

Pays-membre de la CEMAC	Mécanisme de subvention aux carburants
<b>Cameroun</b>	Transferts budgétaires, exonérations
<b>République centrafricaine</b>	Transferts entre importateurs et distributeurs induits par le Gouvernement, sous-tarification des services
<b>République du Congo</b>	Transferts budgétaires, exonérations
<b>Guinée équatoriale</b>	Transferts budgétaires, exonérations
<b>Gabon</b>	Transferts budgétaires, exonérations, transferts entre consommateurs induits par le Gouvernement

28 Cette définition est basée sur la Note de bonnes pratiques 1 - *Identifying and quantifying energy subsidies*, de Masami Kojima, du Programme d'assistance à la gestion du secteur de l'énergie de la Banque mondiale (ESMAP).

29 Ces mécanismes sont basés sur la nomenclature présentée dans la Note de bonnes pratiques 1 - *Identifying and quantifying energy subsidies*, de Masami Kojima, du Programme d'assistance à la gestion du secteur de l'énergie de la Banque mondiale (ESMAP).

Ce chapitre se concentre sur l'impact des subventions aux carburants, qui prennent la forme de distorsions de prix par lesquelles le prix fixé par le Gouvernement ou facturé par le vendeur de carburant (prix de détail) est volontairement maintenu en dessous du prix qui prévaudrait sur un marché concurrentiel (prix de référence). Cette notion exclut les formes indirectes de subventions aux producteurs (telles que les garanties de crédit ou le soutien financier, qui entraînent une réduction du coût de production et/ou du prix de vente). Cette approche est couramment utilisée dans la littérature spécialisée sur le thème des subventions aux carburants et permet une meilleure comparabilité entre les pays.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Y compris par l'Agence Internationale de l'Energie et le Fonds monétaire international.



**GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE**

Macroéconomie, commerce et investissement