

Gabon : Serge-Maurice Pambou

La situation économique actuelle, à l'échelle de la planète, apparaît à bien des égards relativement contrastée. En effet, alors que les pays avancés se trouvent confrontés à une grave crise économique et financière, les pays africains enregistrent une croissance moyenne supérieure à 5 %¹. Certes, ces performances économiques restent inférieures à celles des pays émergents, dont les taux de croissance sont varient entre 8 et 10 %. Elles dénotent cependant de la solidité et des efforts faits sur le continent africain depuis quelques années.

Néanmoins, ces économies doivent faire face à de nombreux défis tels que l'explosion démographique en milieu urbain, le chômage des jeunes, la hausse des prix des produits alimentaires ou encore la faiblesse de la qualité des services sociaux de base. Comme par ailleurs, l'essentiel de la croissance peut être expliqué par la bonne tenue des cours des matières premières, la récession des pays avancés pourrait à terme avoir une incidence sur ces économies. Or, celles-ci ne semblent pas préparées à un retournement durable de tendance du cycle des affaires.

Dès lors, comment les pays africains peuvent-ils se préparer à affronter les prochains chocs ?

L'Afrique a plusieurs possibilités : l'accroissement significatif de l'aide publique au développement ; la hausse de la dette publique ; la réduction des dépenses publiques et l'accroissement des recettes fiscales.

Du fait de la situation économique des principaux pays donateurs², il est probable que l'aide publique au développement n'augmentera pas significativement dans les prochains mois³. Or, la dette n'est pas une solution viable et les emprunts pour ces pays peuvent s'avérer contreproductifs. Comme les dépenses publiques sont rigides en raison de leur forte dimension sociale, il ne reste plus que la fiscalité pour satisfaire les besoins de ces économies. Toutefois, dans nombre de pays au sud du Sahara, les recettes fiscales représenteraient en moyenne moins de 15 % du PIB, contre 35 % dans les pays de l'OCDE et 23 % en Amérique latine.

Accroître les recettes fiscales est donc un objectif réaliste pour ces jeunes Etats, s'ils veulent atteindre les objectifs de développement qu'ils se sont assignés depuis plus de deux décennies.

Nous avons choisi de voir comment, à l'instar du Gabon, les pays africains au subsahariens peuvent se préparer aux chocs à venir. Aussi verrons-nous essentiellement quels peuvent être les principaux mécanismes pour générer une marge budgétaire. L'objectif est d'identifier les économies possibles, d'une part ; d'accroître les recettes fiscales aux fins d'augmenter les dépenses sociales et de financer les infrastructures de communication, d'autre part.

Les principaux mécanismes pour générer une marge budgétaire

Par marge de manœuvre budgétaire, il faut comprendre '*la marge dans le budget de l'Etat qui lui permet de fournir des ressources pour un but désiré sans compromettre la durabilité de sa position financière ou la stabilité de l'économie*'. HELLER [2005].

¹ Fonds monétaire international [2011], Perspectives de l'économie mondiale, Washington, septembre.

² Les Etats-Unis, les pays de l'Union européenne, le Japon, notamment.

³ Les pays du G 20 ont proposé l'adoption par certains pays d'une taxe sur les transactions financières qui pourrait rapporter quelques 500 milliards de dollars.

A cet égard, cinq mécanismes principaux ont été mis en relief dans la littérature spécialisée des pays en voie de développement ; HANDLEY [2008]. Ce sont : l'accroissement des recettes, la réallocation des dépenses, la réduction de la dette, le recours à l'emprunt et le recours à l'aide concessionnelle.

1. L'accroissement des recettes

Cet accroissement se fait essentiellement à travers deux mécanismes : une activité économique accrue (croissance du PIB réel) à système fiscal donné, d'abord ; une augmentation des taux de rentabilité (charge fiscale moyenne comme proportion du PIB), ensuite. Le premier est celui qui est le plus susceptible de générer des recettes additionnelles les plus élevées.

Malgré une baisse de la croissance du PIB en 2009, le Gabon s'est engagé à promouvoir la productivité et la croissance de son secteur pétrolier, en premier lieu ; à diversifier son économie, en second lieu.

Selon le FMI, la croissance du PIB réel s'est établie à 5,7 % en 2010 et devrait être de l'ordre de 5,6 % en 2011 ; et ce, après une baisse de 1,4 % en 2009. En outre, grâce à l'initiative ITIE et à sa réforme fiscale, le Gabon prévoit d'accroître ses recettes fiscales. Autant d'éléments qui ont permis de compenser quelque peu la chute des recettes pétrolières en 2009.

Il reste que, en ce qui concerne l'accroissement des recettes fiscales, il passe par une meilleure mobilisation des impôts. Il importe, à cet égard, de savoir que la fiscalité est fondée par trois types d'activités : les activités de gestion, d'abord ; le contrôle, ensuite ; le recouvrement, enfin.

Dans le cas du Gabon en particulier, le contrôle est mené de façon artisanale et il n'y a pas de maillage territorial optimal. En outre, le contrôle fiscal ne semble cibler que les grandes entreprises. Par ailleurs, en ce qui concerne le recouvrement, les brigades ne fonctionnent pas. Il y a donc, là, des pistes pour accroître substantiellement les recettes fiscales. Ce qui passe aussi par une meilleure coordination de toutes les administrations fiscale, à l'exemple des douanes et des impôts.

Néanmoins, le mécanisme d'accroissement des recettes dépend encore, pour l'essentiel, de la qualité de l'appareil productif. Entre des champs de pétrole vieillissants et un secteur forestier en pleine restructuration, les seules possibilités à cet égard concernent encore les fluctuations générées par les cours du baril de pétrole à l'export et par ceux du dollar.

2. La réallocation des dépenses

La réallocation des dépenses devrait se faire au profit de celles aux plus grandes priorités. Ceci pourrait aussi inclure la réalisation de gains d'efficacité ; y compris ceux dérivés d'un système de gestion des finances publiques plus efficace.

En plus de libérer une marge de manœuvre budgétaire, la réallocation des dépenses devrait améliorer l'efficacité de l'allocation des ressources ; c'est-à-dire la priorisation stratégique des dépenses à travers des politiques, des programmes et des projets dans la droite ligne des priorités du gouvernement.

A cet égard, un meilleur engagement politique dans l'investissement social peut aider à obtenir des fonds libérés grâce à des améliorations du système de gestion des finances publiques (GFP). Pour ce faire, il convient de réduire les ressources affectées aux secteurs qui contribuent le moins à la réduction de la pauvreté.

Dans tous les cas, avec une promotion et une planification efficaces des secteurs prioritaires, il est probable que des ressources, provenant d'autres secteurs, soient mobilisées. De plus, avec la réforme de la GFP, on s'attend à une meilleure efficacité des différents secteurs. Ce qui devrait permettre une allocation rationnelle des ressources en faveur des secteurs plus performants dans l'atteinte des objectifs de réduction de la pauvreté.

3. La réduction de la dette

Elle vise à amortir tout ou partie du stock de la dette du pays afin de dégager une marge de manœuvre budgétaire pour les dépenses liées au développement ; des dépenses qui auraient été utilisées différemment pour honorer les futures obligations du service de la dette de l'Etat.

Il s'agit d'une source potentielle de marge budgétaire pour les dépenses sociales au Gabon. En effet, l'Etat a pris l'engagement de réduire le poids de sa dette ; y compris par le récent remboursement d'une majeure partie de sa dette extérieure. Ce qui a eu pour effet de diminuer le service de la dette. Une partie des ressources qui ne seront plus employées pour le paiement d'intérêts sur la dette devrait être allouée aux secteurs sociaux, longtemps négligés pour rembourser le service de la dette⁴.

4. Le recours à l'emprunt

En recourant à des sources intérieures ou extérieures, l'augmentation de l'emprunt limitera à son tour une éventuelle marge budgétaire. En effet, cela implique de futurs engagements au niveau du service de la dette et peut également se traduire par l'éviction du secteur privé et par conséquent une progression plus faible. Cela avait été déjà le cas dans le passé, lorsque la dette a été contractée essentiellement pour financer l'investissement, mais également pour couvrir des dépenses hors budget importantes.

Certes, l'Etat gabonais s'est engagé à maîtriser sa dette. Mais, du fait de ressources insuffisantes pour de nombreux chantiers, le gouvernement gabonais a choisi de recourir à un endettement important. C'est ainsi que, pour l'exercice budgétaire 2009-2010, cinq cent (500) milliards de francs ont été empruntés, aussi bien auprès des banques locales et régionales que de bailleurs de fonds internationaux.

A cet égard, près de quatre-vingt (80) milliards de francs CFA ont été empruntés pour le financement des départements de l'Enseignement supérieur et de l'Enseignement technique et professionnel. En ce qui concerne l'assainissement de la ville de Port-Gentil, cinquante-cinq (55) milliards de francs CFA ont été empruntés. Pour ne citer que ces projets.

5. Augmenter le recours à l'aide concessionnelle

La marge budgétaire créée par l'aide dépend du niveau, de la durée et la prévisibilité des dépenses du donateur.

Le Gabon a eu accès à des créanciers bilatéraux, mais il n'a pas bénéficié de beaucoup d'aide au développement sous forme de subventions ou de prêts assortis de conditions financières avantageuses. Son statut de pays à revenu intermédiaire ne le lui permet pas. C'est pourquoi, il a toujours emprunté aux taux du marché.

⁴ Aux fins d'accélérer la politique des grands travaux initiée depuis près d'un an, le gouvernement a choisi d'emprunter à nouveau substantiellement.

Cependant, selon le DSCRP, l'Etat gabonais compte sur l'appui des partenaires internationaux au développement pour financer sa stratégie de lutte contre la pauvreté ; notamment le développement des infrastructures de base et la prestation des services sociaux de base. En effet, le rôle des partenaires internationaux au développement a été stratégique dans des pays à revenu intermédiaire, comme en Amérique latine, en permettant aux gouvernements de financer des politiques et des programmes novateurs en vue de la réduction de la pauvreté. C'est par exemple le cas des transferts d'argent comptant ; tout en maintenant un niveau de financement qui ne constitue pas un fardeau important pour les emprunteurs. Ainsi, grâce à une stratégie consistant à cofinancer ces investissements, plutôt que de compter uniquement sur les fonds des donateurs, l'allocation des fonds du gouvernement pendant la durée des projets cofinancés peut être plus facilement garantie.

Cette analyse donne un éclairage intéressant sur les secteurs potentiels où les marges budgétaires pour les dépenses relatives au secteur social pourraient être créées. Toutefois, deux ou trois éléments d'appréciation sont fondamentaux.

D'abord, bien que la création d'une marge budgétaire soit plus facile à court terme, le véritable enjeu réside dans l'existence de marges de manœuvre budgétaires qui s'inscrivent dans la durée. Ceci est primordial en ce qui concerne l'investissement dans le secteur social puisque le développement humain est un processus. En ce qui concerne les dépenses liées à l'enfance, par exemple, il existe des besoins différents tout au long de la vie d'un enfant. De sorte que la réalisation des droits de celui-ci s'accompagne de divers investissements liés au secteur social en constante évolution et à la réduction de la pauvreté.

Ensuite, les marges de manœuvre budgétaires dégagées ne garantissent pas que les fonds ainsi obtenus soient automatiquement affectés aux secteurs sociaux prioritaires. Bien que l'articulation de certaines de ces priorités, au DSCRP et par conséquent au CDMT, soit une étape dans la bonne direction, il subsiste encore d'importantes difficultés quant à l'efficacité de l'allocation. En effet, les décisions budgétaires continuent d'être essentiellement politiques. Aussi, les ressources libérées sont-elles allouées à divers secteurs ; qu'ils contribuent à la réduction de la pauvreté ou non.

En conséquence, pour mobiliser des ressources destinées aux secteurs sociaux, les ministères concernés doivent améliorer leur planification de sorte que leur PAP reflète la politique et les actions programmatiques concrètes dans les secteurs où il existe encore des disparités. Les ministères en question doivent ensuite s'engager de façon plus active auprès du ministère du Budget et des autres décideurs concernés aux fins de négocier avec plus de conviction pour bénéficier des allocations budgétaires qui correspondent à leur PAP.

En plus de l'engagement plus actif des ministères en charge du secteur social dans le processus budgétaire, d'autres parties prenantes, telles que les partenaires internationaux au développement et la société civile, contribuent à plaider pour la mobilisation des ressources en faveur des priorités en vue de la réduction de la pauvreté dans ces secteurs.