

OUTIL D'ÉVALUATION DE LA QUALITÉ DE GESTION DE LA DETTE

(DeMPA)



République Gabonaise

Mai 2012



ECONOMIC POLICY AND
DEBT DEPARTMENT
Sound Economics for Growth and Poverty Reduction



THE WORLD BANK

TABLE DES MATIÈRES

I. CONTEXTE.....	<u>1111</u>
II. ASPECTS METHODOLOGIQUES DE LA QUALITE DE LA GESTION DE LA DETTE.....	<u>6666</u>
III. ÉVALUATION DE LA QUALITE DE GESTION DE LA DETTE	<u>8888</u>
LISTE DES GRAPHIQUES	
Graphique 1: Répartition de la dette publique	4
Graphique 2: Structure par créanciers de la dette publique à fin 2011	4
Graphique 3: Composition de l'encours de la dette en devises	5
Graphique 4: Composition de l'encours de la dette en dettes à taux fixe et taux variable.....	5
Graphique 5: Profil de remboursement du portefeuille de la dette publique	5
LISTE DES FIGURES	
Figure 1: Cadre "Gabon émergent"	3
Figure 2 : Organigramme de la chaine de la dette	14
LISTE DES TABLEAUX	
Tableau 1: Coût moyen pondéré de la dette publique en %	<u>4445</u>
Tableau 2: Indicateurs de performance en matière de la gestion de la dette.....	8
Tableau 3 : Dette encours	<u>26262627</u>
LISTE DES IPD	
IPD-1 : Le cadre juridique	10
IPD-2: Structure de Gestion.....	13
IPD-3 : Stratégie de gestion de la dette.....	16
IPD-4 : Évaluation des opérations de gestion de la dette	17
IPD-5: Audit.....	19
IPD-6 : Coordination avec la politique budgétaire	20
IPD-7: Coordination avec la politique monétaire	21
IPD-8 : Endettement intérieur	22
IPD-9 : Endettement extérieur	24
IPD- 10 : Garanties d'emprunt, rétrocession de prêts et produits dérivés.....	<u>26262627</u>
IPD- 11 : Prévision des flux de trésorerie et gestion du solde de trésorerie	<u>27272728</u>
IPD-12 : Gestion des prêts et Sécurisation des données	<u>29292930</u>
IPD- 13: Répartition des tâches, capacité du personnel et continuité	33
IPD- 14: Comptabilisation des données de la dette	35
IPD- 15: Transmission et publication des informations sur la dette	36
LISTE DES ANNEXES	
ANNEXE 1: Liste des Institutions et Responsables rencontrés par la mission	<u>3938</u>
ANNEXE 2: Gestion Centralisée de la Position de Trésorerie et de la Dette à long terme	<u>4140</u>

SIGLES ET ACRONYMES

BEAC	Banque des États de l’Afrique Centrale
BGFI	Banque Gabonaise et Française Internationale
BTA	Bon du Trésor assimilable
CEMAC	Communauté Économique et Monétaire de l’Afrique Centrale
CNEP	Comité National de l’Endettement Public
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
COMILOG	Compagnie minière de l’Ogooué
Décret 635	Décret 635/PR/MECIT du 20 août 2010 portant création et organisation de la Direction Générale de la Dette
Décret 917	Décret 917/PR/MECIT du 29 décembre 2010 portant attributions et organisation du Ministère de l’Économie, du commerce, de l’industrie et du tourisme
DeM	Gestion de la dette de l’administration centrale (<i>Debt Management</i>)
DeMPA	Outil d’évaluation de la qualité de gestion de la dette (<i>Debt Management Performance Assessment Tool</i>)
DGD	Direction Générale de la Dette
DGSTP	Direction Générale des Services du Trésor Public
DRS	Système de suivi de la dette (<i>Debt Reporting System</i>)
FCFA	Franc de la Communauté financière africaine
FMI	Fonds monétaire international
IPD	Indicateur de performance en matière de gestion de la dette
N/N	Non noté
OTA	Obligations du Trésor assimilable
PEFA	(Programme d’) évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière
PIB	Produit intérieur brut
Règlement 12	Le règlement 12/07/UEAC-186-CM-15 du 19 mars 2007 portant cadre de référence de la politique d’endettement public et de gestion de la dette des États membres de la CEMAC
SGDD	Système Général de Diffusion des Données
SVT	Spécialiste en valeurs du Trésor
SYGADE	Système de gestion de la dette
TOFE	Tableau des Opérations Financières de l’État
UEAC	Union Économique de l’Afrique Centrale
UMAC	Union Monétaire de l’Afrique Centrale

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

À la demande du gouvernement gabonais, une mission¹ de la Banque mondiale s'est rendue à Libreville du 21 mai au 1^{er} juin 2012 pour évaluer la qualité des opérations de gestion de la dette publique en utilisant l'OUTIL D'ÉVALUATION DE LA QUALITÉ DE GESTION DE LA DETTE (DeMPA) dont la méthodologie est décrite dans la section II de ce rapport .

L'état des lieux dressé dans le rapport inclut certains indicateurs de performance (IPD) pour lesquels la performance satisfait ou dépasse les exigences minimales et d'autres indicateurs pour lesquels des actions de renforcement sont nécessaires. La section II du rapport présente une synthèse des notes octroyées. Les 15 IPD comprennent globalement 35 dimensions dont 15 dépassent les exigences minimales (6 notes A, 3 notes B et 6 notes C). Sept dimensions ne sont pas notées, n'étant pas (ou pas encore) appliquées. Treize dimensions sont notées en dessous des exigences minimales.

L'analyse du niveau des IPD requiert une interprétation particulière dans le cas de la Direction Générale de la Dette (DGD) créée au sein du Ministère de l'Économie, de l'Emploi et du Développement Durable (Ministère de l'Économie). En effet, les notes d'évaluation sont attribuées sur la base de l'organisation actuelle de la DGD. Or, celle-ci est de création récente (20.08.2010). Elle est donc une entité encore en construction. Ainsi, le niveau de certains indicateurs traduit simplement le fait que certaines procédures n'ont pas encore été mises en place et certaines fonctions ne sont pas encore opérationnelles. Par exemple, l'audit (IPD-5.1) est une nouvelle fonction en cours de développement. De même, la séparation organisationnelle concernant la saisie de la dette (IPD-13.1) n'existe pas encore et un code de bonne conduite pour éviter les conflits d'intérêt (IPD-13.2) n'a pas encore été formalisé. Les notes d'évaluation ont été attribuées à la DGD sur base de sa situation présente, et le niveau des notes doit donc être interprété en fonction de cette situation particulière, transitoire.

Dans l'ensemble, le bilan est positif, comme l'indiquent les observations ci-dessous. La structure institutionnelle de la DGD a été établie conformément aux bonnes pratiques, l'organigramme ayant été organisé par fonction (négociation, stratégie, exécution) et non par type de dette ou de créancier (IPD-13.1). La DGD a préparé en 2011 un manuel de procédures pour encadrer l'activité de ses différents services qui est un modèle du genre (IPD-8.2). L'application de ce manuel justifie l'octroi de plusieurs notations élevées au niveau administratif et/ou fonctionnel.² Un nombre adéquat d'agents ayant la formation requise occupe des fonctions pour lesquelles il existe des descriptions de postes appropriées (IPD-13.2). D'excellents documents de stratégie ont récemment été rédigés (IPD-3.2). Enfin, plusieurs IPD auraient reçu

¹ La mission était composée de Keiko Kubota (Banque mondiale, EASPR), Cigdem Aslan (Banque mondiale, FAB), Rick Tsouck Ibounde (Banque mondiale, AFTP3) et Baudouin Richard (consultant).

² Ex. IPD-2.1 et 2.2 (structure administrative pour la préparation et l'émission des emprunts et des garanties); IPD-8.2 et 8.3 (emprunts extérieurs: disponibilité et qualité des procédures et degré de participation des conseillers juridiques); IPD-4.1 (dossiers comptables exhaustifs et maintenus à jour).

une note plus élevée si les documents concernés avaient été publiés ou publiés avec plus de régularité.³

L'évaluation identifie certains domaines prioritaires dans lesquels la performance devrait être améliorée. Ceux-ci concernent principalement:

- la mention dans la législation des objectifs et des buts de la politique d'endettement (IPD-1)
- le règlement du conflit de compétence entre la DGD, qui se trouve au sein du Ministère de l'Économie, et la Direction Générale du Trésor qui elle est au sein du Ministère du Budget, en ce qui concerne les émissions des bons du Trésor (IPD-2)
- le degré de dissémination de l'information sur les activités de gestion de la dette et l'évaluation des résultats par rapport aux objectifs établis dans la stratégie de gestion de la dette (IPD 4)
- des prévisions chronologiquement plus détaillées des flux de trésorerie (IPD-11.1 et 11.2)
- la sécurisation (archivage et sauvegarde) des données: (IPD-12.1 et 12.2)
- la transmission et la publication des informations sur la situation de la dette, y compris le respect des obligations contractuelles envers le FMI (IPD-15).

L'augmentation importante des besoins de financement du gouvernement consécutive à l'adoption du Plan Stratégique Gabon Émergent ainsi que la nécessité correspondante pour la DGD de devenir prochainement un émetteur actif sur le marché des Valeurs du Trésor de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) soulignent l'importance stratégiques des améliorations mentionnées ci-dessus.

Le rapport comprend trois parties : (I) le cadre macro-économique et le contexte institutionnel de la gestion de la dette publique au Gabon afin de pouvoir y faire référence lors de l'évaluation spécifique des indicateurs de performance, (II). les aspects méthodologiques (explication de la méthode d'évaluation) et (III) les détails de l'évaluation pour chaque indicateur de performance.

³ Ex. IPD-3.2 (stratégie de gestion de la dette); IPD-4 (évaluation des opérations de gestion); IPD-6.2 (analyses de viabilité de la dette).

I. CONTEXTE

Situation économique et institutionnelle

1. Le Gabon est un pays riche en ressources naturelles, bien doté en terres arables, en forêts et en ressources minières. Avec un produit intérieur brut (PIB) par habitant estimé à 11,114 dollars US en 2011, il est l'un des rares pays à revenu intermédiaire d'Afrique. La population gabonaise est jeune : environ 50 % de la population a moins de 19 ans. Le pays est membre de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC), ainsi que de la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale.

2. Le Gabon a traversé une période de transition politique en 2009. La période suivant la mort du Président Omar Bongo Ondimba en juin 2009, après 42 années consécutives au pouvoir, a été caractérisée par une certaine instabilité politique et sociale. Le 16 octobre 2009, Ali Bongo Ondimba, le fils du défunt président, a prêté serment en tant que troisième Président de la République élu.

3. La situation économique a aussi connu une période difficile en 2008-2009, en raison de la chute des prix et de la faible demande de matières premières. Cette période s'est caractérisée par une croissance légèrement négative (-1,4 % pour la première fois depuis 2000) et par une forte contraction des excédents de la balance des paiements et budgétaire en 2009. Cependant, en 2010, l'économie s'est rapidement rétablie grâce à la reprise de la demande internationale de matières premières et la politique budgétaire expansionniste mise en œuvre par le gouvernement par le biais de grands projets d'infrastructures. La croissance moyenne du PIB a été de 3 % en termes réels entre 2005 à 2011 (atteignant 6,6 % en 2010). Le taux de croissance du PIB hors pétrole a augmenté, passant de 2,3 % en 2004 à 6,1 % en 2007, reflétant l'accroissement des investissements dans les secteurs forestiers et miniers, la production de caoutchouc ainsi que le dynamisme des secteurs de l'agro-alimentaire et des télécommunications. La croissance du PIB non pétrolier a dépassé celle du PIB total en 2008-2010.

4. Les perspectives économiques devraient rester favorables à moyen terme. L'économie gabonaise devrait continuer à bénéficier des prix relativement élevés des matières premières et de la politique budgétaire expansionniste du gouvernement. Le PIB hors pétrole devrait croître en moyenne de 4,5 % en 2012-2015, reflétant une augmentation de la production de manganèse, une reprise des activités de transformation du bois, une forte progression des travaux publics et une expansion rapide des services et du commerce intérieur. La production de pétrole devrait légèrement baisser (de 1,4 % en moyenne). De façon globale, il est prévu que le PIB réel augmente d'au moins 3,3 % sur la période. Cependant, les incertitudes liées à la crise en cours dans la zone euro pourraient entraîner des risques de récession. Tout impact négatif devrait être limité à court terme, étant donné la faible intégration du système financier du pays et le faible niveau des transferts de fonds vers le pays. Toutefois, si la crise devait se prolonger et s'étendre à

d'autres parties du monde (en particulier l'Asie), le Gabon pourrait être affecté par une baisse de la demande mondiale de ses ressources naturelles, principalement le pétrole et le manganèse.

5. Étant donné les perspectives de diminution progressive de la production pétrolière, la viabilité budgétaire continuera à présenter un défi pour le Gabon. Le secteur pétrolier a représenté en moyenne 81 % des exportations, 45 % du PIB, et 60 % des recettes du gouvernement au cours des cinq dernières années. Les prix élevés du pétrole ont permis aux autorités de maintenir un solde budgétaire largement positif autour de 7,8 % du PIB de 2005 à 2010. Toutefois, le déficit primaire non-pétrolier s'est considérablement détérioré, passant de 13,8 % à 21,0 % du PIB non-pétrolier entre 2009 et 2010, ce qui reflète la décision du gouvernement de tripler les dépenses d'investissement ainsi que les récentes augmentations de salaires et d'effectifs dans le secteur public. Selon l'approche du revenu permanent, la viabilité budgétaire à moyen et à long terme serait assurée avec un déficit budgétaire non-pétrolier de 8 % du PIB non-pétrolier, soit trois fois moins que son niveau actuel. La consolidation budgétaire à moyen terme est donc vitale pour assurer la viabilité budgétaire et la compétitivité externe de l'économie face à la baisse progressive de la production pétrolière.

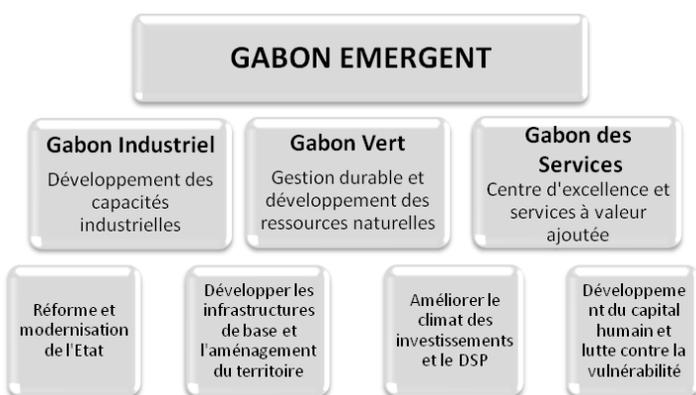
6. La gestion des finances publiques et l'exécution du budget nécessitent des améliorations significatives. Le Gabon a adopté une nouvelle loi organique budgétaire, procédé à un audit des agents de la fonction publique et imposé des plafonds salariaux pour les dirigeants d'entreprises publiques pour contrôler la masse salariale. Cependant, des interrogations persistent quant à la capacité du gouvernement à exécuter efficacement le budget d'investissement (en 2010, le taux d'exécution de ce budget a été de 77 %). La dernière revue des dépenses publiques préparée par la Banque mondiale fait état d'une gestion peu efficace des finances publiques, d'un manque de cohérence entre les dépenses publiques et les objectifs de développement, et de l'insuffisance des dépenses dans les secteurs prioritaires (par exemple, le Gabon a dépensé en moyenne 5,6 % du PIB pour la santé en 2005-09 par rapport à une moyenne de 8,3 % pour l'Afrique subsaharienne). Malgré les efforts accomplis pour réformer le cadre juridique, il est nécessaire de renforcer les capacités au sein des ministères sectoriels en ce qui concerne (i) la préparation des études de faisabilité, (ii) les marchés publics, (iii) l'exécution des contrôles budgétaires, et (iv) la simplification des procédures comptables et de paiement.

7. Le secteur financier gabonais est dominé par les banques ; il reste concentré, et ses liens avec les marchés internationaux sont limités. Le taux de pénétration bancaire au Gabon est estimé à 15 %, ce qui est faible, bien que relativement élevé par rapport à la région CEMAC où le taux de pénétration moyen est seulement de 3 %. Les institutions de micro-finance, qui fournissent des services financiers au secteur informel, n'ont pas encore d'impact au Gabon. Le pays est classé 98^e sur 183 pays évalués sur l'indicateur "obtention de crédit" du rapport *Doing Business 2012*. Une petite bourse régionale ayant son siège à Libreville, la Bourse des valeurs mobilières d'Afrique centrale, a été créée par les six pays de la CEMAC en 2003, mais les

transactions n'ont commencé qu'à la fin 2007 avec l'émission d'une obligation intérieure par le gouvernement gabonais.

8. En 2009, le nouveau gouvernement a présenté sa nouvelle vision économique -Gabon émergent⁴- qui vise à moderniser le pays et à le transformer en une économie émergente à l'horizon 2025. Cette stratégie est toujours basée sur l'accélération de la croissance et la réduction de la pauvreté, mais elle compte maintenant capitaliser sur les avantages comparatifs du Gabon à l'échelle régionale et mondiale (voir Figure 1). Le défi immédiat pour les autorités gabonaises est de traduire cette nouvelle vision économique ambitieuse en stratégies sectorielles pratiques, entièrement chiffrées, apportant un impact visible, notamment sur la réduction de la pauvreté, à court et à moyen terme. La vision repose sur quatre pierres angulaires⁵ représentant les réformes qui doivent être exécutées pour que cette vision puisse être pleinement réalisée.

Figure 1: Cadre "Gabon émergent"



Situation actuelle de la dette publique

Situation de la dette publique

9. Le profil de la dette publique gabonaise a profondément changé à partir de 2008 en relation avec la réorientation de la gestion de la dette du pays qui s'est traduite par une diversification du portefeuille. Ce portefeuille comporte désormais, outre les emprunts bilatéraux

⁴ République Gabonaise, Plan Stratégique Gabon Émergent: Plan Opérationnel 2011-2016, Volume 1, Rapport de Synthèse, DRAFT EN COURS, (ne pas diffuser), juillet 2011

⁵ Les quatre pierres angulaires sont : la réforme et la modernisation de l'État; développement des infrastructures et aménagement du territoire; amélioration du climat des investissements et développement du secteur privé; développement du capital humain et lutte contre l'exclusion et la vulnérabilité.

et multilatéraux traditionnels, des obligations du Trésor (en dollars américains et en francs CFA (FCFA)) et une part croissante de dettes commerciales qui ont, au cours des quatre dernières années en particulier, pris de l'importance en raison de leur décaissement rapide et de leur compatibilité avec la volonté des autorités d'accélérer le processus de développement économique du pays.

10. En conséquence, le portefeuille de la dette publique comprenait à fin 2011, un encours total de 1 276,8 milliards de FCFA réparti entre la dette bilatérale (23,8%), la dette commerciale (21,6%), la dette multilatérale (15,2%) ainsi que les obligations internationales (34,7%) émises en 2007 dans le cadre de la restructuration de la dette publique gabonaise (cf graphique n°2). La dette publique comprend également de la dette intérieure (4%) constituée principalement de l'emprunt obligataire émis sur le marché régional en 2007. Cet emprunt obligataire arrivera à échéance en 2013 alors que celui émis sur le marché international sera remboursé in fine en 2017, non pris en compte les opérations de rachat sur le marché secondaire.

11. Sur la base des orientations passées et actuelles de la politique d'endettement, le coût moyen pondéré du portefeuille de la dette publique gabonaise se situe à 4,8% (cf tableau n°1).

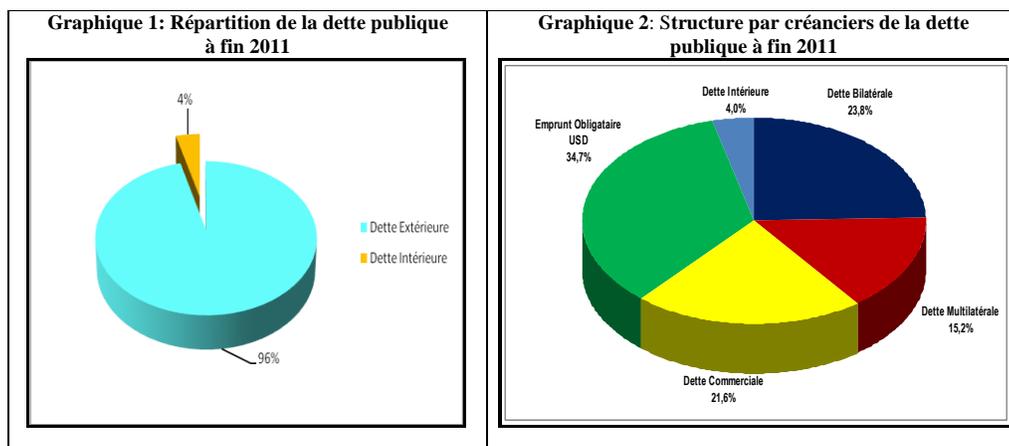
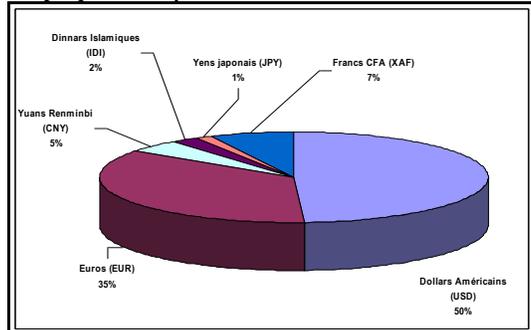


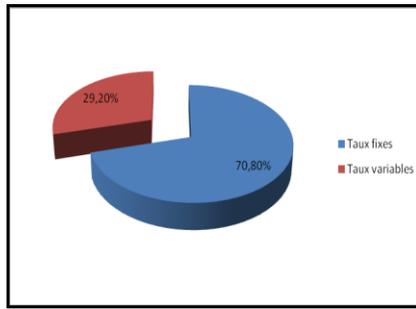
Tableau 1: Coût moyen pondéré de la dette publique en %

	Taux d'intérêt moyen pondéré de la dette publique
Dette extérieure	4,8 %
Dette intérieure	2,9 %
Dette totale	4,8 %

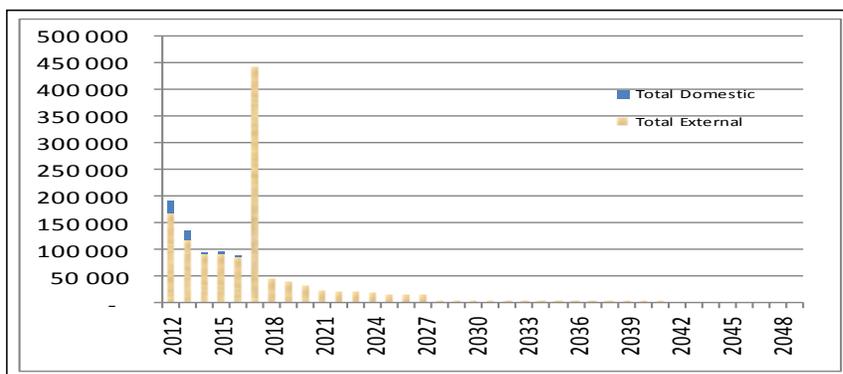
Graphique 3: Composition de l'encours de la dette en devises



Graphique 4: Composition de l'encours de la dette en dettes à taux fixe et taux variable



Graphique 5: Profil de remboursement du portefeuille de la dette publique



Source : Projet du document cible de politique d'endettement public 2012-2016

Viabilité de la dette publique

12. Selon le projet de document cible de politique d'endettement public 2012-2016 (préparé en décembre 2011 par la Direction Générale de la Dette (DGD)),⁶ la dette publique demeurerait viable à court, moyen et long terme. En effet, le taux d'endettement pour les quinze prochaines années se situerait en moyenne à 12,1% du PIB. Le taux d'endettement plafonnerait à 21,6% en 2014. Cette évolution est consécutive à l'accélération du financement du programme de renforcement des infrastructures engagé depuis 2009 et qui devrait s'accélérer sur la période 2012-2016. Quant au service de la dette par rapport aux recettes budgétaires, il s'établirait en

⁶ Cette stratégie n'intègre pas encore l'impact financier du plan stratégique Gabon Emergent, et un nouveau texte est en préparation.

moyenne à 12.3% pour les quinze prochaines années, traduisant une bonne maîtrise de la dette publique. Entre 2012 et 2026, la pression maximale du service de la dette sur les recettes budgétaires s'élèverait à 29.3% en 2017, du fait notamment du remboursement intégral de l'emprunt obligataire en dollars américains.⁷ La poursuite des efforts entrepris dans l'approvisionnement du compte séquestre ouvert à la Banque mondiale permettrait d'atténuer cette situation. En 2018, cette proportion se réduirait à 12,7% et baisserait continuellement pour se voir ramenée à 7,8% en 2026.

Systèmes de gestion de la dette

13. Les outils principaux de gestion de la dette sont le Système de Gestion et d'Analyse de la Dette (SYGADE) et Iboundji, le module de gestion des mandatements qui fonctionne à partir des données du SYGADE. Le logiciel SYGADE est utilisé au Gabon depuis 2002, et la version 6.0 a été récemment installée. La DGD a acquis un nouveau serveur dont les caractéristiques techniques répondent aux normes requises pour une exploitation optimale du SYGADE. Des tests sont en cours pour activer le lien entre Iboundji et le nouveau serveur.

14. Dans l'avenir, l'assistance technique fournie par la Conférence des Nations Unies pour le Commerce et Développement (CNUCED) sera axée principalement sur la mise en production du nouveau serveur et l'activation du lien avec Iboundji, la réalisation d'une interface entre le SYGADE et le système de la Direction Générale du Trésor Public (DGSTP) et la production d'un bulletin statistique.

Cadre institutionnel de gestion de la dette publique

15. Le décret 635/PR/MECIT du 20 août 2010 portant création et organisation de la Direction Générale de la Dette (Décret 635) a établi une nouvelle Direction Générale de la Dette (DGD) au sein du Ministère de l'Économie. La DGD est une entité encore en construction. Les notes d'évaluation ont été attribuées à la DGD sur la base de sa situation présente, et les notes d'évaluation doivent donc être interprétées en fonction de cette situation particulière.

II. ASPECTS MÉTHODOLOGIQUES DE LA QUALITE DE LA GESTION DE LA DETTE

Méthodologie de l'évaluation et notation

16. L'outil DeMPA couvre les activités de gestion de la dette de l'administration centrale et les fonctions qui y sont très étroitement associées comme l'émission de garanties de prêts, la rétrocession de financements, les prévisions des flux de trésorerie et la gestion des disponibilités.

⁷ En décembre 2007, pour la première fois, le Gabon a émis une euro-obligation de 1 milliard de dollars américains sur le marché international pour rembourser par anticipation 86 % de la dette du Gabon aux membres du Club de Paris.

Il n'évalue donc pas l'aptitude à gérer la dette publique au sens large, notamment les dettes des entreprises publiques si celles-ci ne sont pas garanties par l'administration centrale. Les indicateurs sont, en revanche, flexibles et peuvent être employés de manière générale pour évaluer la performance de la gestion de la dette au niveau des administrations sous-nationales. Il importe toutefois de noter que, l'administration centrale étant normalement dans l'obligation de déclarer la totalité de la dette du secteur public non financier et les garanties de prêts, ces engagements sont pris en compte dans l'Indicateur de Performance en matière de gestion de la Dette (IPD) intitulé « transmission et publication des informations sur la dette » (IPD-15) et dans l'indicateur intitulé « coordination avec la politique budgétaire » (IPD-6) en raison des liens entre cet indicateur et l'analyse de la viabilité de la dette.

17. Une série de 15 IPD a été conçue dans le but de mesurer la qualité de gestion de la dette de l'administration centrale (DeM) et de prendre en compte les éléments qui sont indispensables à l'application de bonnes pratiques de gestion de la dette (cf. tableau n°2).

18. Les indicateurs de performance couvrent la totalité des opérations de gestion de la dette de l'administration centrale, et le cadre général dans lequel ces opérations s'exécutent. Bien que le DeMPA ne formule de recommandations ni pour les réformes ni pour les besoins de renforcement des capacités et des institutions, les IPD définissent les conditions minimales qui doivent être remplies dans tous les cas. Par conséquent, une évaluation montrant que les conditions minimales du DeMPA ne sont pas remplies est une indication manifeste d'un domaine qui a besoin de réformes et/ou d'un renforcement de capacités.

19. Les IPD sont décomposés en une ou plusieurs composantes spécifiques. Chacune de ces composantes doit être évaluée séparément. La méthodologie de notation retenue consiste à évaluer chaque composante et à lui attribuer la note A, B ou C sur la base des critères indiqués. Si les conditions minimales retenues ne sont pas remplies pour une composante quelconque, la note D doit être attribuée à cette composante. S'il n'est pas possible d'évaluer une composante, la mention N/N (non noté ou évalué) est utilisée. La note C, qui peut être attribuée à chacune des composantes de chacun des indicateurs, a fait l'objet d'une attention particulière. L'attribution de cette note indique qu'une condition minimale est remplie pour la composante considérée. Une condition minimale est une condition nécessaire à l'obtention d'une performance acceptable pour la composante évaluée. La note D, qui signifie que la ou les conditions minimales ne sont pas remplies, implique l'existence de graves carences au niveau de la performance et qu'il faut donc, en priorité prendre des mesures pour y remédier. L'affectation de la note A à une composante signifie que de bonnes pratiques sont suivies pour la composante en question. La note B se situe entre la satisfaction des conditions minimales et celles requises pour la poursuite de bonnes pratiques en ce domaine.

Rapport avec la PEFA

20. Le DeMPA est conçu sur le modèle des indicateurs de l'évaluation de dépenses publiques et de responsabilité financière (PEFA).⁸ Si les indicateurs de la PEFA couvrent les aspects importants de la gestion des finances publiques, le DeMPA ne traite que de la gestion de la dette publique. L'évaluateur doit reconnaître les rapports entre ces deux catégories d'indicateurs, car l'évaluation du programme sur les dépenses publiques et de la responsabilité financière réalisée dans un pays donné influencera nécessairement celle de sa performance en matière de gestion de la dette et vice versa. Concrètement, l'évaluateur doit commencer par déterminer si une PEFA a déjà été réalisée dans le pays. Lorsqu'une telle évaluation a déjà été effectuée, l'évaluateur doit se rapprocher du Secrétariat de la PEFA afin d'obtenir toutes les informations disponibles à ce sujet. Lorsque l'évaluation de la qualité de gestion de la dette précède celle de la PEFA, l'évaluateur doit en communiquer les résultats au Secrétariat de la PEFA. Le lien direct entre ces deux outils réside dans l'enregistrement et la gestion des indicateurs relatifs aux soldes de trésorerie, à la dette et aux garanties dans le cadre de la PEFA. Il existe des rapports étroits entre les indicateurs de la PEFA sur l'audit et la planification budgétaire et les indicateurs du DeMPA en matière d'audit d'une part et de coordination avec les politiques macroéconomiques d'autre part.

21. Au Gabon, dans le cadre d'une analyse des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEMFAR) de 2006, une PEFA a été réalisée bien qu'elle n'ait pas couvert tous les indicateurs. La PEFA est annexée au PEMFAR de 2006. L'analyse a montré que le principe de l'unicité de caisse souvent n'était pas respecté et que la gestion de trésorerie manquait de fluidité. Les données au Trésor ne correspondaient pas à celles de la Direction Générale de la Comptabilité Publique (le prédécesseur de la DGD). Le service de la dette était assuré à temps, mais il y avait des arriérés sur la dette extérieure, évalués à 21,2 milliards de FCFA (fin 2003).

III. ÉVALUATION DE LA QUALITÉ DE GESTION DE LA DETTE

Résumé de l'évaluation des indicateurs de qualité

Tableau 2: Indicateurs de performance en matière de la gestion de la dette

Indicateur	Dimension	Note
I-1 Cadre juridique	Existence, couverture et substance du cadre juridique.	D
I-2 Structure de gestion	1. La structure administrative établie pour les emprunts et les transactions ayant un rapport avec la dette de l'administration centrale.	A
	2. La structure administrative de la préparation et de l'émission des garanties de prêts de l'administration centrale.	A
I-3 Stratégie de gestion	1. La qualité du document de stratégie de gestion de la dette.	C
	2. Le processus décisionnel, la mise à jour et la publication de la stratégie de gestion de la dette.	B

⁸ Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA), *Public Financial Management, Performance Measurement Framework, Revised January 2011*, PEFA Secretariat, Washington DC, USA

I-4 Évaluation des opérations	Degré de dissémination de l'information - dans un rapport annuel ou un autre rapport équivalent- sur les activités de gestion de la dette, la dette de l'administration centrale, l'évaluation des résultats par comparaison aux objectifs établis et sur la conformité des actions à la stratégie de gestion de la dette de l'administration centrale.	D
I-5 Audit	1. Fréquence des audits internes et externes des activités principes et opérations DeM de l'administration centrale, et publication des rapports des audits externes.	D
	2. Degré de détermination à agir sur la base des conclusions des audits internes et externes.	N/N
I-6 Coordination avec la politique budgétaire	1. Coordination avec la politique budgétaire à travers la fourniture de prévisions en temps opportun.	C
	2. Disponibilité d'une analyse de viabilité de la dette.	A
I-7 Coordination avec la politique monétaire	1. Délimitation claire entre les opérations de la politique monétaire et les transactions de gestion de la dette.	N/N
	2. Coordination par le biais d'échanges réguliers d'information sur les transactions en cours et futures relatives à la dette et sur les flux de la trésorerie de l'administration centrale avec la banque centrale.	N/N
	3. Niveau du plafond pour l'accès aux concours de la banque centrale.	C
I-8 Endettement intérieur	1. Mesure dans laquelle les mécanismes de marché sont utilisés pour émettre des titres de la dette, publication d'un plan de financement pour les bons et obligations du Trésor et préparation d'un plan annuel pour l'intégralité des emprunts en monnaie nationale sur le marché intérieur, ventilé entre le marché institutionnel et le marché des particuliers.	N/N
	2. Disponibilité et qualité des procédures écrites pour les emprunts en monnaie nationale sur le marché intérieur.	N/N
I-9 Endettement extérieur	1. Mesure dans laquelle il est procédé à une évaluation des conditions d'emprunt les plus avantageuses ou efficaces au plan des coûts (prêteur ou source de financement, monnaie, taux d'intérêt et échéances).	C
	2. Disponibilité et qualité des procédures écrites pour les emprunts extérieurs.	A
	3. Disponibilité et degré de participation des conseillers juridiques avant la signature du contrat de prêt.	A
I-10 Garanties d'emprunt, rétrocession de prêts et produits Dérivés	1. Disponibilité et qualité des politiques et procédures écrites établies en vue de l'approbation et l'émission de garanties de prêt par l'administration centrale.	B
	2. Disponibilité et qualité des politiques et procédures écrites établies pour la rétrocession de fonds empruntés.	B
	3. Disponibilité d'un système de gestion de la dette doté de fonctions pour le traitement des produits dérivés, et disponibilité et qualité des procédures écrites établies pour le recours à des produits dérivés.	N/N
I-11 Prévisions des flux de trésorerie	1. Efficacité des prévisions du niveau global des encaisses dans les comptes bancaires de l'État.	D
	2. Efficacité de la gestion du montant global des encaisses des comptes bancaires de l'État, y compris son intégration dans le programme d'emprunts intérieurs.	D
I-12 Gestion des prêts et sécurisation des données	1. Disponibilité et qualité des procédures écrites établies pour le traitement du service de la dette.	D
	2. Disponibilité et qualité des procédures écrites établies pour l'enregistrement et la validation des données sur la dette, et pour la conservation des accords et des dossiers administratifs de la dette.	D
	3. Disponibilité et qualité des procédures écrites établies pour contrôler l'accès au système d'enregistrement et de gestion des données de la dette de l'administration centrale.	D
	4. Fréquence des opérations de sauvegarde des données du système d'enregistrement et de gestion de la dette, et conservation des copies de sauvegarde en lieu sûr, hors site.	D
I-13 Répartition des	1. Séparation des tâches pour certaines fonctions essentielles et existence d'une	C

tâches et capacités du personnel, et continuité	fonction de suivi des risques et du respect des procédures.	
	2. Capacité des agents et gestion des ressources humaines.	C
	3. Existence d'un plan de gestion des risques opérationnels, intégrant notamment des dispositions pour assurer la continuité des opérations et leur reprise en cas de catastrophe.	D
I-14 Comptabilisation des données	1. Exhaustivité et actualité des documents comptables sur la dette de l'administration centrale.	A
	2. Existence de documents comptables exhaustifs et à jour sur tous les détenteurs de titres d'État dans un système de registre sécurisé.	N/N
I-15 Transmission et publication des informations	1. Respect des obligations statutaires et contractuelles de présentation de rapports sur la dette de l'administration centrale à toutes les entités intérieures et extérieures.	D
	2. Respect des obligations statutaires et contractuelles de présentation de rapports sur la dette totale du secteur public non financier et sur les garanties de prêts à toutes les entités intérieures et extérieures.	D
	3. Qualité et actualité du bulletin statistique (ou son équivalent) publié sur la dette de l'administration centrale.	D

1. *Élaboration de la stratégie de gestion de la dette et gouvernance*

IPD-1 : Le cadre juridique

Dimension	Note
Existence, couverture et substance du cadre juridique.	D

22. Les opérations d'endettement public et de gestion de la dette publique au Gabon sont régies par une série de textes législatifs et réglementaires qui cependant ne mentionnent pas explicitement l'autorité habilitée à négocier et à signer les emprunts et les garanties au nom de l'État gabonais. Le règlement 12/07/UEAC-186-CM-15 du 19 mars 2007 portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette des États membres de la CEMAC (Règlement 12) en son article 11 fait obligation à chaque État membre de désigner une autorité unique qui est seule compétente pour conduire les négociations et signer les conventions d'emprunt et tous les autres accords relatifs à la dette de l'État mais ne précise pas quelle doit être cette autorité. De même, l'article 63 de la loi organique 31/2010 du 21 octobre 2010 relative aux lois de finances et à l'exécution du budget stipule que le ministre chargé de l'économie est l'ordonnateur des recettes du budget général de l'État sans explicitement mentionner sa responsabilité en matière d'endettement public.

23. Toutefois, l'article 2 du décret 917/PR/MECIT du 29 décembre 2010 portant attributions et organisation du Ministère de l'Économie, du commerce, de l'industrie et du tourisme (Décret 917) stipule que le Ministre de l'Économie est chargé de « concevoir, élaborer et mettre en œuvre la politique d'endettement de l'État et la gestion de la dette. » Cette disposition peut être interprétée comme une désignation implicite du Ministre de l'Économie comme seule autorité à négocier et à signer les emprunts et les garanties au nom de l'État.

24. Depuis 2009, le Ministère de l'Économie et des Finances a été scindé en deux entités, le Ministère de l'Économie, qui est en charge des recettes et qui à ce titre fait office de Ministère des Finances, et le Ministère du Budget et des Comptes publics qui est en charge de la dépense. Dans la pratique, le Ministre de l'Économie est la seule personnalité habilitée à signer les accords de prêts qui sont ensuite soumis au Parlement pour ratification.

25. Un projet de décret portant organisation et attributions d'un conseil national de l'endettement public est en cours de création. Ce décret pourrait inclure explicitement que le Ministre de l'Économie est la seule personne habilitée à négocier et à signer les emprunts et les garanties au nom de l'État.

Encadré 1 : Le Comité National de l'Endettement Public (CNEP)

Les règlements de la CEMAC requièrent que chaque État membre établisse une structure chargée d'organiser la coordination de la politique d'endettement et de gestion de la dette publique avec les politiques budgétaires et monétaires. Les autorités gabonaises ont préparé un projet de décret envisageant l'établissement du Comité National de l'Endettement Public (CNEP) piloté par le Ministre de l'Économie et comprenant les responsables de toutes les administrations impliquées dans la chaîne de la dette tels que les Directeurs Généraux : (i) de la Dette ; (ii) des Services du Trésor Public ; (iii) de l'Économie ; (iv) des Statistiques ; ainsi que le Directeur national de la BEAC, le Directeur Général des Impôts et celui des Marchés Publics. Une fois en place, le CNEP permettra de renforcer la communication entre les administrations et les organismes intervenants dans le processus d'endettement et prendra les décisions concernant la politique d'endettement. La stratégie de gestion de la dette, basée sur des analyses des conditions du marché ainsi que des coûts et des risques des instruments de la dette seront approuvée par le CNEP. De même, les projets à financer et les offres de financement feront l'objet d'un avis motivé écrit du CNEP avant le début des négociations. Le CNEP sera assisté par une commission technique pour la conduite des études techniques et la mise en conformité de la politique d'endettement.

26. Le Décret 635 attribue à la DGD la responsabilité de l'ensemble des opérations d'endettement public et de gestion de la dette publique au Gabon. Cependant l'analyse comparative de ce décret avec le décret 790/PR/MBCFPRE du 3 novembre 2010, portant réorganisation de la DGSTP révèle un conflit de législation en matière d'émission de titres publics entre le Ministère de l'Économie et le Ministère du Budget. En effet l'article 45 du Décret 790 mentionne que la DGSTP est chargé « d'effectuer la programmation des titres publics » alors que cette attribution relève également de la DGD. L'article 3 du Décret 635 stipule que la DGD est chargée « d'élaborer la stratégie d'émission des titres publics, de contrôler les opérations d'émissions d'emprunts publics et de programmer et gérer les émissions de titres publics. »

27. Ce point a été discuté avec la DGD et la DGSTP pendant l'évaluation. Les deux administrations ont mentionné que lorsque le Gabon lancera l'émission des titres publics, la DGD serait en charge de l'émission des titres publics à moyen et long terme (obligations du Trésor) et la DGSTP se chargera de l'émission des titres à court terme (bons du Trésor) qu'elle

considère comme de la gestion de la trésorerie. Cet arrangement n'est pas conforme aux bonnes pratiques internationales qui recommandent que l'ensemble des opérations relatives aux émissions des titres publics soient sous la responsabilité d'une seule entité administrative.⁹

28. Concernant la politique d'endettement, le Règlement 12 de la CEMAC, qui est comme tous les autres règlements, automatiquement applicable aux pays membres, fait obligation à ceux-ci, en son article 4, de définir une politique d'endettement qui doit être soumise pour approbation au Parlement en annexe à la loi de finances. Selon l'Article 4 (1) du Règlement 12, cette stratégie doit permettre de s'assurer les orientations de l'endettement telles que : (i) le niveau et le rythme soutenables de croissance de la dette ; (ii) le service régulier de la dette publique ; et (iii) la réalisation des objectifs de l'État. En son article 6 relatif à la divulgation des informations, il fait également obligation aux états membres de publier un rapport sur les résultats de la politique d'endettement public, notamment sur la viabilité de la dette et l'utilisation des ressources mobilisées.

29. Le cadre juridique gabonais actuel ne contient aucune disposition sur les objectifs de la gestion de la dette. En fait, ni le règlement n° 12/07-UEAC-186-CM-15 du 19 mars 2007, portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique dans les États membres de la CEMAC, ni la législation nationale ne mentionnent les buts de l'endettement public. Le règlement mentionne simplement l'obligation faite aux états de définir une politique d'endettement et de fixer ces objectifs. Ceux-ci sont toutefois mentionnés dans la stratégie d'endettement de l'État 2011-2013 dans la partie II.A.1 :

- renforcer la coopération technique et financière avec les principaux partenaires ;
- maintenir la capacité de l'État à mobiliser des ressources extérieures à moindre coût ;
- conforter la qualité de la signature de l'État par une évaluation constante à la baisse de son risque pays.

30. Pour ce qui est de l'audit, l'article 15 du Règlement 12 autorise les États membres à procéder à des audits indépendants des structures chargées de la gestion de la dette ou de l'utilisation des emprunts selon une périodicité que chacun détermine mais ne mentionne pas l'audit interne.

⁹ Dans les marchés développés, la gestion de l'ensemble de la dette publique est généralement centralisée au sein d'une même et unique entité. L'objectif de centralisation de la gestion de la dette est un des motifs qui ont justifié la création généralisée d'« Agences de la Dette Publique » en Europe et ailleurs. Une gestion centralisée de la dette offre de nombreux avantages dont le dénominateur commun est de diminuer le coût de financement de la dette publique. Une note plus exhaustive sur la délimitation des compétences respectives entre la DGD et de la DGSTP abordant en détail la question de la centralisation de la gestion de la dette a été adressée au DG de la dette pendant la mission d'évaluation.

31. Bien que la législation nationale ne soit pas explicite sur la responsabilité en ce qui concerne l'autorité habilitée à engager l'État gabonais, l'article 2 du décret 917/PR/MECIT du 29 décembre 2010 portant attributions et organisation du Ministère de l'Économie peut être interprété comme habilitant le seul Ministre de l'Économie à engager l'État. Cependant, en raison de l'absence de la définition des buts de la politique d'endettement dans la législation gabonaise, la note D a été attribuée pour l'IPD-1 car ce critère n'est pas rempli.

IPD-2: Structure de Gestion

Dimension	Score
1. La structure administrative établie pour les emprunts et les transactions ayant un rapport avec la dette de l'administration centrale.	A
2. La structure administrative de la préparation et de l'émission des garanties de prêts de l'administration centrale.	A

Dimension 1

32. La législation nationale ainsi que les règlements de la CEMAC sur la gestion de la dette publique établissent une distinction claire entre les compétences politique et technique en matière d'endettement public. La stratégie de la gestion de la dette est un document politique qui est annexé à la loi des finances au cours de l'année où elle est produite, donc soumise à l'approbation du Ministre de l'Économie, du Conseil des Ministres et de l'Assemblée nationale. L'exécution de la stratégie est centralisée au sein de la DGD. Selon le Décret 635, la DGD, dotée des compétences nécessaires pour accomplir sa mission, est l'entité responsable de(s):

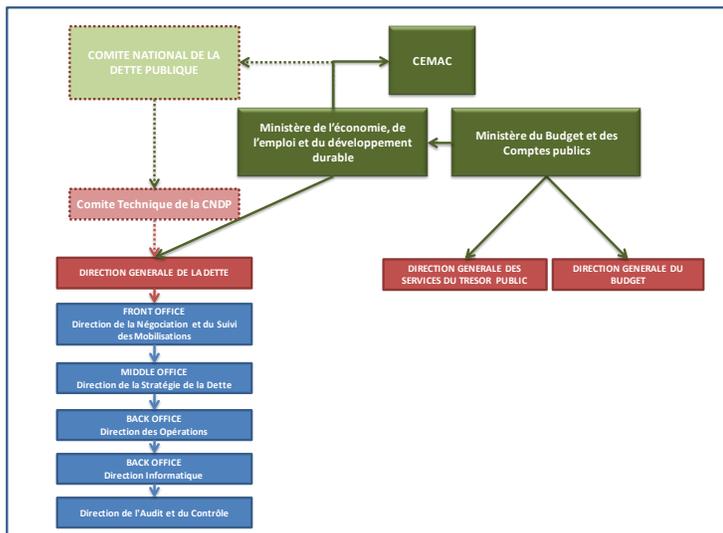
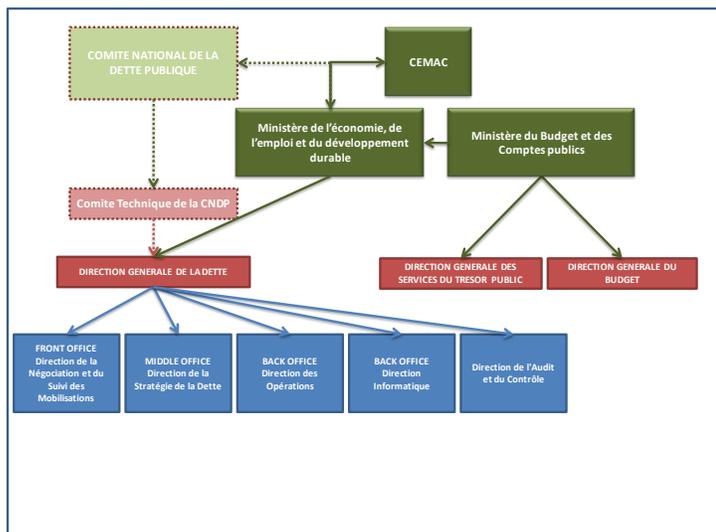
- i) l'élaboration de la stratégie de la gestion de la dette publique ;
- ii) la sélection des sources de financement dans les limites établies par les paramètres de la stratégie de la gestion de la dette ;
- iii) la conduite des négociations de la dette publique ;
- iv) le contrôle des opérations d'émissions d'emprunts publics externe et interne ;
- v) l'examen des demandes de l'octroi des garanties ;
- vi) la conception et la mise en œuvre des procédures d'entrée en vigueur de la dette ;
- vii) décaissements et remboursements de la dette.

33. Comme mentionné antérieurement,¹⁰ le cadre juridique semble fragmenté dans le domaine des émissions des titres d'état, ce qui peut donner lieu à des confusions entre les responsabilités du Ministère de l'Économie et celles du Ministère du Budget. Cependant, en pratique et en l'absence d'émissions en monnaie locale, le Ministre de l'Économie est jusqu'à

¹⁰ Voir IPD-1

présent la seule autorité habilitée à signer pour le compte de l'État les contrats ou conventions de financement, mentionnés dans l'article 2 du Décret 917 ainsi que dans le Règlement 12 de la CEMAC.

Figure 2 : Organigramme de la chaîne de la dette



34. Concernant les opérations d'endettement, les ministères techniques transmettent au Ministère de l'Économie leurs projets d'investissement. Le financement adéquat est identifié par le Cabinet du Ministre en collaboration avec le *front office* de la DGD, en ligne avec les paramètres de la stratégie de la gestion de la dette, c'est-à-dire en conformité avec les indications sur la maturité moyenne, le taux d'intérêt maximum et le délai de grâce minimum. L'équipe pluridisciplinaire de négociation comprend des membres de la DGD, ceux du Cabinet du Ministre de l'Économie ainsi que les représentants des ministères techniques. L'Assemblée nationale ratifie une nouvelle loi pour chaque convention de financement (emprunt, ligne de crédit, prêt, marché, convention à paiement différé)¹¹ déléguant le pouvoir de signer la convention au Ministre de l'Économie.

35. Une fois les négociations terminées, les conventions signées et ratifiées, et les conditions suspensives des conventions réalisées, les demandes de décaissement sont soumises à l'autorisation du *front office* qui comptabilise aussi les tirages. S'agissant de la saisie, de la validation et du remboursement de la dette, une relation étroite existe entre la DGD et la DGSTP étant donné que cette dernière effectue les règlements du service de la dette à partir des avis de mandatement transmis par le *back office* de la DGD.

36. En l'absence d'émission de titres publics et étant donné qu'à ce jour les décisions d'endettement sont prises par une seule entité, la DGD, qui tient compte de la stratégie d'endettement et du fait qu'il y ait une distinction claire entre les cadre politique et exécutif de la politique d'endettement, les conditions pour la note A sont satisfaites. Cependant pour maintenir cette note, une fois que le Gabon commencera son programme d'émission de titres publics sur les marchés local et régional, la DGD devrait prendre les décisions principales sur le choix des instruments et la préparation du calendrier des adjudications (même pour les titres à court terme) en ligne avec la stratégie.

Dimension 2

37. D'après le décret 635 et le Règlement 12 de la CEMAC, le Ministre de l'Économie est le seul habilité à octroyer des garanties. Les procédures d'aval des garanties sont similaires à celles de l'endettement public et des règles concernant les contrats à signer avec les bénéficiaires. Le Gabon recourt rarement à l'aval des garanties, et n'en a octroyé aucune depuis 2002, à l'exception de celle accordée en juillet 2011 à hauteur de 25% du montant du prêt. Il est cependant envisagé que le CNEP serve de structure de coordination et de décisions concernant les demandes de garantie adressées à l'État.

38. Comme l'aval des garanties est préparé et octroyé par une seule entité qui est aussi en charge de la gestion de la dette, la DGD, les conditions pour la note A sont satisfaites.

¹¹ Conformément à l'article 78 de la loi portant règlement générale sur la comptabilité publique de l'État, n° 05/85 de juin 1985.

IPD-3 : Stratégie de gestion de la dette

Dimension	Note
1. La qualité du document de stratégie de gestion de la dette.	C
2. Le processus décisionnel, la mise à jour et la publication de la stratégie de gestion de la dette.	B

Dimension 1

39. En 2008, le gouvernement a, conformément à l'article 14 du Règlement 12, annexé à la loi de finances 2009 une stratégie d'endettement de l'État 2009-2011 qui reprend à la fois l'évolution du stock de la dette publique sur la période 2002-2008, les réalisations 2007 et les perspectives de viabilité 2007-2025. En 2010, le gouvernement a procédé de la même manière en annexant à la loi de finances 2011 une stratégie d'endettement de l'État 2011-2013 qui contient l'évolution du stock de la dette publique sur la période 2008-2009, les réalisations 2008-2009 et une analyse de la soutenabilité de la dette à horizon 2024. La stratégie couvre seulement la dette extérieure qui représentait 85% de l'encours de la dette à fin 2009, 93% à fin 2010 et 96 % à fin 2011.

40. La DGD formule la stratégie d'endettement sur la base de l'information sur les cadres macroéconomiques produit par la DG de l'Économie et de la Législation Fiscale, la DG du Budget et la Banque des États de l'Afrique Centrale (BEAC) qui les impliquent indirectement dans la production de ce document. Les analyses sont faites tous les ans mais elles ne sont pas publiées chaque année s'il n'y a pas de changements significatifs. La DGD compte publier la stratégie au moins tous les trois ans. Une nouvelle stratégie couvrant la période 2012-16 est en phase finale de préparation.

41. La stratégie 2011-2013 présente les termes de nouveaux engagements souhaités, soit une maturité moyenne de 10 ans, un délai de grâce d'au moins 2 ans et un taux d'intérêt n'excédant pas 5 %. Ces cibles apparaissent raisonnables pour le pays. En effet, l'exécution montre que la maturité moyenne est d'au moins 10 ans, le délai de grâce est supérieur à 2 ans et les taux d'intérêt n'excèdent pas 5 %. Bien que la stratégie n'établisse pas de cible concernant les risques de taux d'intérêt et de change, elle recommande un portefeuille équilibré d'une part, entre les engagements à taux d'intérêts fixe et les engagements à taux d'intérêt variable et, d'autre part, entre les engagements en euros et les engagements dans les autres devises pour minimiser les contraintes relatives à la variation des taux de change et des taux d'intérêt.

42. Une stratégie à moyen terme couvrant au moins 90% de la dette de l'administration centrale existante et prévue a été formulée. La stratégie présente des directives concernant l'orientation souhaitée des indicateurs de risques de taux d'intérêt, de refinancement et de change. Donc les conditions minimales pour la note C sont réunies. Toutefois, la stratégie ne

fixe pas les objectifs de risque de taux d'intérêt, de refinancement, et de change, ce qui serait nécessaire pour justifier la note B.

Dimension 2

43. Le projet de stratégie a été préparé par la DGD en collaboration avec des entités concernées telles que la DG Budget, la DGSTP, la DG Économie (responsable du cadre macroéconomique). La BEAC a également été associée, mais ne joue pas un rôle significatif dans les politiques de ses États membres.

44. La stratégie est présentée par le Ministre de l'Économie et validée par le Conseil des Ministres avec la loi de finances. La loi est publiée une fois adoptée par le Parlement.

45. La stratégie est mise à jour tous les ans, mais n'est publiée que tous les trois ans. Ceci justifie une note B mais pas A. Par ailleurs, aucune proposition de stratégie n'a jamais été rejetée au Gabon jusqu'à présent. Si une proposition n'était pas acceptée, les raisons de son rejet devraient être mentionnées dans le document de stratégie pour justifier le maintien de la note B.

IPD-4 : Évaluation des opérations de gestion de la dette

Dimension	note
Degré de dissémination de l'information - dans un rapport annuel ou un autre rapport équivalent- sur les activités de gestion de la dette, la dette de l'administration centrale, l'évaluation des résultats par comparaison aux objectifs établis et sur la conformité des actions à la stratégie de gestion de la dette de l'administration centrale.	D

46. L'article 21 du Décret 635 confère à la DGD les prérogatives de centralisation, de production et de diffusion des données sur la dette publique.

47. La DGD transmet mensuellement des états statistiques de la dette au Cabinet du Ministre avec copie aux partenaires naturels du gouvernement.¹² Durant le premier trimestre¹³ de l'année, la DGD établit aussi un rapport « Statistiques de la dette publique » qui reprend la situation de la dette publique au 31 décembre de l'année précédente. Ce rapport est exhaustif et donne le détail du service dû, des règlements cumulés, des arriérés, des tirages et des encours. Les encours sont mentionnés individuellement pour la dette extérieure et intérieure. Dans les deux cas, le rapport détaille les dettes concernées par catégorie (directe et garantie, contractuelle et marché financier) et par type (multilatérale et bilatérale pour la dette extérieure; bancaire, moratoires et divers pour la dette intérieure). Ce rapport est soumis à la Cour des comptes qui le transmet au Parlement dans le cadre du contrôle annuel du budget. Cependant, il n'est pas rendu public.

¹² Institutions de *Bretton Woods* et d'aide au développement.

¹³ Mars 2012 pour la situation de la dette à fin décembre 2011.

48. Les rapports sur la stratégie d'endettement (voir IPD-3) incluent un volet de l'évolution du stock de la dette publique et de la réalisation de l'année précédente d'une manière très générale. Les informations se limitent à l'indication du montant des encours regroupés en grandes catégories.¹⁴ Ces documents n'incluent ni une analyse de conformité des opérations effectuées par rapport à la stratégie adoptée ni une évaluation de l'efficacité de celles-ci. Par ailleurs, le rapport a, à ce jour, été annexé à la loi de finances tous les trois ans, et non pas annuellement.¹⁵

49. En juillet 2011, la DGD a rédigé une note « Exécution de la dette publique à moyen et long terme en 2010 » qui constitue en fait un rapport annuel évaluant le portefeuille de la dette puisqu'elle décrit en détail les opérations de gestion de la dette réalisées au cours de l'année sous revue, inclut une analyse de la conformité des actions entreprises avec la stratégie convenue et évalue les résultats en comparaison avec les objectifs établis, notamment pour le contrôle des risques.

50. En décembre 2011, la DGD a rédigé un projet de « document cible de la politique d'endettement public 2012-2016 » dont la première partie inclut une analyse exhaustive des coûts et des risques¹⁶ du portefeuille de dette existant.¹⁷ Cette analyse est supportée par une table d'indicateurs très complète¹⁸ et une analyse experte de l'échéancier de la dette.

51. La DGD projette de publier prochainement un bulletin statistique mensuel de la dette avec le soutien de la CNUCED et a mentionné qu'un rapport annuel de la dette sera officialisé et publié en 2012.

52. Dans l'immédiat, la transmission annuelle au Parlement par l'entremise de la Cour des comptes de la situation de la dette au 31 décembre ne remplit pas les conditions minimales pour justifier la note C. En effet, le rapport ne reprend pas le détail des opérations effectuées. Cette dimension reçoit donc la note D.

¹⁴ Dette extérieure : bilatérale (dont Club de Paris), multilatérale, marché financier ; dette intérieure : montant global dont marché financier.

¹⁵ Voir IPD-3

¹⁶ Change, taux, refinancement

¹⁷ Ni l'« Exécution de la dette publique ... », ni le « Document cible... » ne couvre la dette à court terme. Ceci est une lacune du point de vue de la gestion et de la maîtrise des risques. Par ailleurs, ces deux rapports n'ont pas été publiés.

¹⁸ Vie moyenne, période moyenne de révision du taux, analyse de l'échéancier, dette extérieure en pourcentage de la dette totale et des réserves, etc.

IPD-5: Audit

Dimension	Score
1. Fréquence des audits internes et externes des activités, principes et opérations DeM de l'administration centrale, et publication des rapports des audits externes.	D
2. Degré de détermination à agir sur la base des conclusions des audits internes et externes.	N/N

Dimension 1

53. La Cour des comptes est l'organisme responsable des audits externes des opérations de la loi de finances y compris les opérations de la dette. Cet audit consiste à contrôler l'exécution de la loi de finances pour suivre l'action du gouvernement en matière de gestion des opérations financières de l'État. De ce fait, la Cour réalise un audit limité aux transactions financières de toutes les institutions impliquées dans l'exécution de la loi des finances, notamment les deux Ministères de l'Économie et du Budget. Par conséquent, la communication entre la Cour et la DGD est limitée à des transmissions d'information sur l'encours et le service de la dette à la demande de la Cour.

54. Un audit des activités, principes et opérations propres à la gestion de la dette n'a pas encore été réalisé à ce jour. Il a été précisé à l'équipe de la Banque mondiale qu'un tel audit n'est pas envisagé pour le moment.

55. La DGD comprend la Direction de l'Audit et du Contrôle dont le mandat est défini par le Décret 635. C'est une nouvelle fonction qui est en train de se développer et dont la responsabilité sera d'assurer les contrôles de l'application de la stratégie d'endettement, la pertinence de la base de données de la dette, l'exécution des opérations concernant la dette et le bon fonctionnement des services permettant de garantir une gestion saine et transparente de la dette publique. Pour le moment, cette direction se concentre sur les transactions de mandatement, mais étendra ses activités aux autres domaines sous sa charge une fois que le personnel aura été formé de manière adéquate. Les activités envisagées dans cette direction seront focalisées sur le contrôle permanent conjointement avec les autres directions de la DGD plutôt que sur l'audit interne périodique. Le renforcement de cette dernière fonction lui permettrait d'avoir une vue globale des activités de la DGD permettant d'élaborer des recommandations pour l'amélioration des procédures établies.

56. La DGD a fait réaliser un audit du système d'information en novembre 2011. Cette activité a consisté en un audit des logiciels et applications actuellement utilisés et d'un audit de l'organisation technique et opérationnelle du système d'information. Une partie des observations et solutions ont été résolues suite à l'extension du SYGADE version 5.3 à la version 6.

57. Étant donné que l'audit externe réalisé par la Cour des comptes consiste seulement à surveiller les états financiers de l'État et qu'il n'y a pas d'audits périodiques externes et internes des activités de gestion de la dette en ce moment, les conditions minimales exigées ne sont pas atteintes et la note D est attribuée à cette dimension.

Dimension 2

58. La Cour des comptes formule des recommandations sur les comptes du Trésor concernant les tirages, les décaissements et les remboursements de la dette. Ces recommandations sont prises en compte par les cadres responsables de l'exécution de la loi des finances. En effet, une des recommandations relatives aux retards du règlement du service de la dette a été l'élément déclencheur pour l'action de la DGSTP qui a diminué le règlement des mandats de 120 à 60 jours avec l'objectif de réduire ce délai à 30 jours.

59. Cependant, comme il n'y a pas eu d'audit visant les activités, principes et opérations de la gestion de la dette, cette dimension ne peut pas être évaluée.

IPD-6 : Coordination avec la politique budgétaire

Dimension	note
1. Coordination avec la politique budgétaire à travers la fourniture en temps opportun des prévisions.	C
2. Disponibilité d'une analyse de viabilité de la dette.	A

Dimension 1

60. Un comité interministériel (Ministères de l'Économie et du Budget) établi par l'arrêté 01911/PM portant création et organisation du Comité de Cadrage Macroéconomique et Budgétaire (le 26 juillet 2011) est chargé de formuler annuellement le cadre budgétaire. La Coordination, organe décisionnel du Comité, se compose des directeurs généraux du Budget, de l'Économie et de la Législation fiscale, de la Statistique et des Études économiques, des Études macroéconomiques, des Services du Trésor, de la Dette, des Impôts ainsi que le Conseiller du Ministre de l'Économie en charge de l'élaboration du Tableau des Opérations Financières de l'État (TOFE) et un représentant du Cabinet du Ministre du Budget. La DGD fournit les prévisions du service de la dette qui sont utilisées pour l'élaboration du cadre budgétaire, donc les conditions pour une note C sont réunies.

61. Les analyses de sensibilité en cas de choc au niveau des taux d'intérêt et des taux de changes ne sont pas communiquées d'une manière formelle à ce Comité. Il n'y a pas d'analyse de scénarios couvrant la situation la plus défavorable dans la stratégie publiée. Ces conditions étant nécessaires pour justifier une note B, cette dimension reçoit la note C.

Dimension 2

62. Les échanges d'informations ont lieu régulièrement à travers le Comité de Cadrage Macroéconomique et Budgétaire. L'analyse de la viabilité de la dette est effectuée par la DGD en collaboration avec les directions concernées. Elle inclue des hypothèses de chocs mais pas d'analyses de sensibilité autour des éléments variables tels que les taux de change et d'intérêt. Seul le scénario de base retenu est communiqué à la DG de l'Économie.

63. L'analyse de la viabilité de la dette est faite tous les ans, ce qui justifie la note A.

IPD-7: Coordination avec la politique monétaire

Dimension	note
1. Délimitation claire entre les opérations de la politique monétaire et budgétaire.	N/N
2. Coordination par le biais d'échanges réguliers d'information.	N/N
3. Hauteur du plafond pour l'accès aux concours de la banque centrale.	C

Dimension 1

64. La BEAC est responsable de la politique monétaire de la CEMAC dont le Gabon est État-membre. Le Gabon partage le FCFA avec les membres de la CEMAC. Le taux de change entre le FCFA et l'euro est fixe, et le compte de capital est *de facto* ouvert, bien qu'il y ait encore des restrictions sur les mouvements de capitaux *de jure*. La BEAC ne mène donc pas de politique monétaire indépendante. Pour le moment, la DGSTP assure la mobilisation de l'épargne pour la couverture des besoins de financement de l'État. En conséquence, la délimitation des opérations de la politique monétaire et fiscale est claire. Les politiques de la BEAC sont communiquées au gouvernement et publiées d'une manière systématique, mais parfois avec un peu de retard. Étant donné que la BEAC n'effectue pas de transactions de gestion de la dette en qualité d'agent de l'administration centrale, cette dimension n'a pas été évaluée.

Dimension 2

65. Les prévisions de flux de trésorerie et du service de la dette sont communiquées par la DGSTP à la BEAC trimestriellement et d'une manière ad hoc quand nécessaire. Le rapprochement des prévisions et des réalisations du service de la dette entre la DGSTP et la DGD est fait sur une base mensuelle, en début (prévisions) et en fin d'année (réalisations). Comme les informations sur les transactions concernant la dette et les flux de trésorerie de l'administration centrale ne sont pas jugées pertinentes pour la conduite de la politique monétaire, cette dimension n'a pas été évaluée.

Dimension 3

66. L'accès aux avances de la BEAC est plafonné à 20% des recettes propres de l'État de l'année précédente. La limite sur l'échéance des avances est de 12 mois mais renouvelable. Selon le communiqué de presse de la réunion extraordinaire du Comité Ministériel de l'UMAC daté du 29 juin 2009, le Comité de Politique Monétaire a décidé de geler les plafonds d'avances de la banque centrale aux trésors nationaux, d'adopter le principe de la réduction des plafonds d'avance statutaires par cinquième chaque année, et de proposer à chaque État le choix de rembourser les utilisations au-delà du plafond d'avance réajusté soit en une seule fois, soit par consolidation sur un an maximum au Taux d'Intérêt des Appels d'Offres et à échéances trimestrielles. En conséquence, il n'y aura plus d'avance statutaire autorisée en 2014. Pour le moment, l'existence d'un plafond et son échéance justifient la note C. L'échéance devrait être de moins de 2 semaines (3 mois) pour justifier une note A (B).

IPD-8 : Endettement intérieur

Dimension	note
1. Mesure dans laquelle les mécanismes de marché sont utilisés pour émettre des titres de la dette, publication d'un plan de financement pour les bons et obligations du Trésor et préparation d'un plan annuel pour l'intégralité des emprunts en monnaie nationale sur le marché intérieur, ventilé entre le marché institutionnel et le marché des particuliers.	N/N
2. Disponibilité et qualité des procédures écrites pour les emprunts en monnaie nationale sur le marché intérieur.	N/N

Dimension 1

67. Fin 2011, l'encours de la dette intérieure (FCFA 56,573 milliards) représentait seulement 4% du montant de la dette publique. Il était principalement composé par le solde restant dû (FCFA 27,1 milliards) d'un emprunt obligataire à 6 ans (2007-2013, coupon 5,5% net) émis par syndication (BGFI Bourse), dont le montant initial était FCFA 81,540 milliards.¹⁹ Le reste de la dette intérieure est composé de divers postes (moratoires, consolidation d'arriérés et avances bancaires).

68. Le gouvernement est conscient de l'importance de développer le marché sous-régional des valeurs du Trésor. L'annexe sur la stratégie d'endettement de l'État 2009-2011 accompagnant la loi de finances de l'année 2009 rappelle²⁰ que le principal objectif du marché intérieur est d'« élargir l'offre de financement par la mobilisation des fonds des investisseurs institutionnels, notamment ceux disposant de financement de long terme. Cet élargissement de

¹⁹ L'emprunt est amortissable par sixièmes annuels.

²⁰ Page 7

l'offre permettrait de réduire le coût des fonds mobilisés, d'allonger les maturités des prêts et, in fine, de favoriser les investissements lourds ou structurants. »

69. De son côté, l'annexe sur la stratégie d'endettement de l'État 2011-2013 accompagnant la loi de finances de l'année 2011 prévoit²¹ que « les emprunts classiques (bilatéraux, multilatéraux et commerciaux) pourront être complétés par l'émission de BTA et OTA ». Tous les préalables nécessaires à cet effet paraissent être maintenant réunis. En juillet 2009, le Conseil des Ministres de l'Union Économique de l'Afrique Centrale (UEAC) a approuvé la liste des établissements de crédit éligibles au statut de Spécialistes en Valeurs du Trésor (SVT). Un cahier des charges a été adopté. En avril 2010, la directive de la Cellule de Règlement et de Conservation des Titres (BEAC) relative à la comptabilité des teneurs de compte comprend une section spécifique relative aux documents comptables édités par les SVT. En mars 2011, la BEAC a mis à jour les modes opératoires des trésors nationaux sur le marché régional des titres publics émis par adjudications. Plusieurs ateliers de sensibilisation des acteurs économiques sur le projet de marché monétaire et d'émission de titres publics à souscription libre ont été organisés. Deux États membres de la CEMAC, le Cameroun et la République centrafricaine émettent déjà des BTA et des OTA.

70. Le gouvernement ne semble pas avoir l'intention d'émettre des titres à souscription libre sur le marché local ou sous-régional avant 2013 ou 2014.²²

71. En l'état actuel des choses, la note « non noté » est attribuée à cet indicateur au motif qu'il n'y a pas d'émissions.²³ En présence d'émissions, la note serait D en raison de l'absence d'un programme d'émission de bons ou d'obligations du Trésor sur le marché intérieur.

Dimension 2

72. La syndication de l'emprunt 2007-2013 mentionnée ci-dessus a été parfaitement documentée avec l'émission d'un prospectus et la mise en place de toute la publicité d'usage.

73. En ce qui concerne les autres opérations de gestion de la dette, la DGD a mis en place en août 2011 un manuel de procédures pour encadrer les activités de ses différents services. Ce manuel, particulièrement bien rédigé, constitue un modèle du genre.²⁴ Il comprend une section spécifiquement destinée au Service de la Négociation de la Dette Intérieure et des Émissions qui contient des dispositions détaillées sur la négociation des dettes fournisseurs (évaluation de la réalité et du montant des engagements de l'État), les conditions de prise en charge et l'élaboration des conventions.

²¹ Page 5

²² Projet de « document cible de politique d'endettement public 2012-2016 », p. 19

²³ Actuellement, le marché intérieur est sollicité uniquement par la DGSTP qui négocie épisodiquement quelques crédits bancaires de soudure sous forme d'avances à terme fixe pour couvrir des déficits de trésorerie temporaires (voir IPD-11).

²⁴ Le manuel de procédures est encore présenté aujourd'hui comme étant un projet.

74. En ce qui concerne en particulier les futures émissions par le gouvernement de valeurs du Trésor sur le marché sous-régional, le manuel de procédure prévoit l'élaboration d'un programme d'émissions, la rédaction d'un projet d'arrêté du ministre autorisant l'émission de l'emprunt, le choix du mode d'émission (adjudication ou syndication) et toutes les autres dispositions préparatoires nécessaires. De son côté, la BEAC a mis à la disposition des trésoriers nationaux un manuel très complet reprenant l'ensemble des modes opératoires applicables aux marchés primaires et secondaires des valeurs du Trésor.

75. Toutes les procédures écrites pour les emprunts en monnaie nationale sur le marché domestique sont donc disponibles et de qualité, ce qui justifierait en principe la note A. Néanmoins, la note « non noté » est attribuée à cet indicateur au motif que l'attribution d'une note implique que des titres d'emprunt soient effectivement émis sur le marché domestique, ce qui n'est pas le cas depuis 2007.

IPD-9 : Endettement extérieur

Dimension	note
1. Mesure dans laquelle il est procédé à une évaluation des conditions d'emprunt les plus avantageuses ou efficaces au plan des coûts (prêteur ou source de financement, monnaie, taux d'intérêt et échéances).	C
2. Disponibilité et qualité des procédures écrites pour les emprunts extérieurs.	A
3. Disponibilité et degré de participation des conseillers juridiques avant la signature du contrat de prêt.	A

Dimension 1

76. L'encours de la dette extérieure (FCFA 1.394 milliards) correspond pour l'essentiel à des crédits multilatéraux et bilatéraux. La dette de marché (FCFA 444 milliards; 31,8 % de la dette extérieure) est représentée par un seul financement. Il s'agit de l'émission par syndication (Citibank) d'un emprunt obligataire de USD 1 milliard à 10 ans (2007-2017; coupon 8,2 %) dont le montant initial (équivalent à FCFA 445 milliards) a été réduit par quelques rachats sur le marché secondaire.

77. La Direction de la Stratégie de la Dette (*middle office* de la DGD) inclut un Service de la Gestion des Risques et du Suivi des Marchés des Capitaux qui a notamment pour responsabilité de suivre l'évolution des marchés, de recommander l'utilisation de nouveaux instruments financiers pour réduire le coût de la dette et d'analyser les conditions des emprunts en collaboration avec la Direction de la Négociation et du Suivi des Mobilisations (*front office*) pour en maîtriser les coûts et les risques. Cette dernière direction inclut elle-même deux services impliqués dans la négociation des financements extérieurs: le Service des Emprunts Bilatéraux et Multilatéraux et le Service des Prêts Commerciaux et des Marchés Financiers Internationaux.

78. La note C est attribuée à cet indicateur. La condition pour l'obtention d'une note C est remplie dans la mesure où la détermination dans le document de stratégie d'un plafond d'endettement et des conditions minimales à réaliser par les emprunts²⁵ peut être assimilée à un plan de financement annuel donnant lieu à des évaluations des conditions les plus avantageuses/efficaces au plan du coût et des conditions des financements extérieurs qui peuvent être obtenus. La condition pour l'obtention de la note B n'est pas remplie car le plan de financement, et notamment l'évaluation sur laquelle il repose, n'est pas remis à jour régulièrement en cours d'année.

Dimension 2

79. Le manuel de procédures de la DGD contient des dispositions détaillées qui encadrent les négociations (et renégociations) avec les bailleurs de fonds, banques et fournisseurs, la vérification de la réalisation et le suivi des conditions suspensives et de l'exécution des projets financés.

80. Le manuel de procédures contient également une section spécifiquement consacrée à l'examen de la négociation et du suivi des émissions de titres publics sur les marchés financiers internationaux.

81. Dans les deux cas, une fiche technique du prêt (feuille de synthèse reprenant les principaux éléments de la transaction pour en faciliter l'inclusion de la base de données) est rédigée par le front office. Elle est remise au *back office* dans la semaine qui suit la conclusion de la transaction.

82. La note A est donc attribuée à cet indicateur.

Dimension 3

83. Le manuel de procédures stipule que le Service de la Gestion des Risques et du Suivi des Marchés des Capitaux dans la Direction de la Stratégie de la Dette, a pour mission d'identifier les risques juridiques en collaboration avec le Service concerné dans la Direction de la Négociation et du Suivi des Mobilisations. Le manuel prévoit la constitution par le dit service d'une équipe pluridisciplinaire de négociation dès réception de la lettre d'invitation du bailleur de fonds. Cette équipe inclut toujours des juristes qui sont impliqués dans les négociations dès le début. La note A est donc attribuée à cet indicateur.

²⁵ Délai de grâce, vie moyenne, taux d'intérêt maximum.

IPD- 10 : Garanties d'emprunt, rétrocession de prêts et produits dérivés

Dimension	note
1. Disponibilité et qualité des politiques et procédures écrites établies en vue de l'approbation et l'émission de garanties de prêt par l'administration centrale.	B
2. Disponibilité et qualité des politiques et procédures écrites établies pour la rétrocession de fonds empruntés.	B
3. Disponibilité d'un système de gestion de la dette doté de fonctions pour le traitement des produits dérivés, et disponibilité et qualité des procédures écrites établies pour le recours à des produits dérivés.	N/N

Dimension 1

84. L'État a traditionnellement adopté un comportement prudent en matière d'engagements garantis. Aucune garantie n'a été accordée depuis 2002 à l'exception d'une opération à hauteur de 25% d'un prêt de 175 millions d'euros consenti à la COMILOG. Au total, l'encours de la dette garantie représente seulement 0,2% de l'encours de la dette publique au 31.12.2011.²⁶

Tableau 3 : Dette encours

Dette	Encours	Dette	Encours
extérieure	1 394,338	directe	1 390,989
		Garantie	3,348
intérieure	56,574		
totale	1 450,912		

FCFA milliards

85. L'octroi d'une garantie requiert le vote préalable d'une loi autorisant le gouvernement à garantir un accord de financement. Le manuel de procédures prévoit que la Direction de la Négociation et du Suivi des Mobilisations dans la DGD doit disposer des statuts de la société, du bilan des trois dernières années, d'une attestation d'imposition, du projet de convention devant être couvert par la garantie etc. en vue de négocier les termes de la garantie. L'accord prévoit les obligations du débiteur garanti en matière d'exécution et d'information. La procédure de réalisation et de suivi des conditions suspensives est identique à celle mise en œuvre dans le cadre d'une dette directe. La Direction des Opérations est responsable du suivi de l'exécution éventuelle de la garantie. Le manuel ne mentionne pas explicitement l'éventualité du paiement d'une commission de garantie. Aucune commission n'a été imposée jusqu'à présent.

²⁶ Source: « Statistiques de la dette publique ; situation à fin décembre 2011, » DGD (mars 2012)

86. La note B est attribuée à cet indicateur puisqu'une procédure existe et implique une analyse du risque de crédit. Une note A aurait été attribuée si la procédure avait prévu la perception d'une commission rémunérant l'octroi de la garantie.

Dimension 2

87. L'État a également adopté un comportement prudent en matière de rétrocessions. Aucun emprunt rétrocedé n'a été convenu depuis 1990.

88. Les règles applicables aux rétrocessions sont identiques à celles qui gouvernent l'octroi des garanties, étant entendu que le financement dont le produit est rétrocedé doit avoir été préalablement autorisé selon la procédure normalement applicable.

89. La note B est attribuée à cet indicateur en suivant le même raisonnement que pour les garanties.

Dimension 3

90. A ce jour, aucun instrument dérivé n'a été utilisé dans la gestion de la dette publique et il n'est actuellement pas envisagé par le gouvernement d'y avoir recours. La note est donc N/N.

IPD- 11 : Prévision des flux de trésorerie et gestion du solde de trésorerie

Dimension	Note
1. Efficacité des prévisions du niveau global des encaisses dans les comptes bancaires de l'État.	D
2. Efficacité de la gestion du montant global des encaisses des comptes bancaires de l'État, y compris son intégration dans le programme d'emprunts intérieurs.	D

Dimension 1

91. Un plan annuel de trésorerie est élaboré par la DGSTP. Les soldes sont quantifiés sur une base mensuelle. Pour la prévision des recettes, un logiciel (VIGISTAT) récemment fourni par AFRITAC permet d'incorporer dans le plan de trésorerie les prévisions mensuelles de recettes transmises par les services ordonnateurs et d'en suivre la réalisation en cours d'année. Les administrations productrices d'informations peuvent ainsi participer activement à la constitution de la base de données. Auparavant, les projections de recettes étaient établies uniquement sur la base de leur historique. Pour la prévision des dépenses, les informations sont fournies à la DGSTP respectivement par la Direction Générale du Budget pour les plans d'engagements mensuels des dépenses des ministères et autres administrations, et par la DGD pour le service prévisionnel de la dette.

92. Un Comité de suivi et de Gestion de la Trésorerie de l'État²⁷ se réunit chaque mois pour comparer les prévisions avec les réalisations, analyser les écarts et affiner les prévisions pour les deux mois suivants. Le Comité est présidé par le Ministre de l'Économie. Les autres membres du Comité sont le Ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique (Vice Président) et les DG des principales administrations concernées.²⁸ En général, les prévisions se révèlent être fiables.

93. La note D doit néanmoins être attribuée à cet indicateur au motif que les soldes de trésorerie sont projetés seulement sur une base mensuelle. La note attribuée aurait été C, B ou A si les soldes de trésorerie avaient été projetés sur une base hebdomadaire, quotidienne sur une semaine, ou quotidienne sur un mois glissant.

Dimension 2

94. La gestion de la situation de trésorerie du gouvernement est facilitée par l'application du principe de l'unicité de compte. La DGSTP détient auprès de la BEAC un compte unique (compte de règlement) qui centralise l'ensemble des liquidités à l'exception des fonds placés en dépôt à terme fixe auprès de la BEAC ou investis dans des comptes spéciaux. Le gouvernement n'a pas de compte bancaire en dehors de la BEAC. Lorsque la DGSTP utilise une banque commerciale pour effectuer une opération ponctuelle, celle-ci est toujours effectuée sur une base « *back to back* », donc sans requérir l'ouverture préalable d'un compte bancaire.

95. La situation globale de trésorerie du gouvernement est presque toujours excédentaire. Depuis 2011, la DGSTP n'a pas demandé d'avances statutaires à la BEAC. La DGSTP négocie épisodiquement quelques crédits bancaires relais sous forme d'avance à terme fixe pour couvrir des déficits de trésorerie temporaires. Les montants sont limités (en moyenne, FCFA 20 milliards) et les échéances sont courtes (3 mois maximum). Le taux d'intérêt (entre 2,75% et 3 %) est inférieur au taux des avances statutaires (4%). La DGSTP conclut ces opérations non seulement avec les Spécialistes en Valeurs du Trésor (SVT) mais aussi avec l'ensemble des banques établies au Gabon. La DGSTP dispose d'un écran Reuters pour vérifier les taux du marché.

96. La DGSTP a pour objectif de détenir auprès de la BEAC un solde créditeur (en caisse de précaution permettant de faire face aux imprévus) d'un montant de l'ordre de FCFA 2,5 milliards. Les liquidités excédentaires du Trésor déposées en compte spécial auprès de la BEAC sont rémunérées au taux de 0,60 %. Ce taux est fixé par le Comité de Politique Monétaire.

97. La mission souligne que l'efficacité de la gestion du montant global des encaisses des comptes bancaires de l'État demande d'intégrer la situation de trésorerie dans le programme

²⁷ Établi par l'Arrêté n° 002413/MECIT/MBCFPRE

²⁸ Impôts, douanes, dette, hydrocarbures, et al.

d'émission des emprunts intérieurs – BTA et OTA.²⁹ Le coût du financement de la dette risque d'être plus élevé si la responsabilité de l'émission de ces deux instruments n'est pas confiée à un organe unique de décision et d'exécution.

98. La note D est donc attribuée à cet indicateur au motif que les soldes de trésorerie excédentaire ne sont pas rémunérés à un taux de marché.

IPD-12 : Gestion des prêts et Sécurisation des données

Dimension	Score
1. Disponibilité et qualité des procédures écrites établies pour le traitement du service de la dette.	D
2. Disponibilité et qualité des procédures écrites établies pour l'enregistrement et la validation des données sur la dette, et pour la conservation des accords et des dossiers administratifs de la dette.	D
3. Disponibilité et qualité des procédures écrites établies pour contrôler l'accès au système d'enregistrement et de gestion des données de la dette de l'administration centrale.	D
4. Fréquence des opérations de sauvegarde des données du système d'enregistrement et de gestion de la dette, et conservation des copies de sauvegarde en lieu sûr, hors site.	D

99. Dans la pratique, les directions de la DGD suivent les procédures définies dans le manuel de procédures sur : (i) l'obtention des prêts ; (ii) le service de la dette ; (iii) la saisie et la validation des données ; et (iv) le contrôle de l'accès au SYGADE et Iboundji.

100. Étant donné que la DGD est une entité nouvellement établie et que le manuel de procédures est récent, les notes ne prendront pas en compte la condition sur la périodicité du manuel et ne refléteront que la qualité des procédures et leur suivi.

101. De même, étant donné que les émissions des titres d'État n'ont pas encore eu lieu et que les aspects opérationnels entre la DGD et la DGSTP ne sont pas définis, seule la DGD est évaluée dans cet indicateur. Il est cependant suggéré que l'enregistrement, la validation et le mandatement de tous les titres d'état soient pris en charge par la DGD afin d'éviter une aggravation des risques opérationnels.

Dimension 1

102. La Direction des Opérations de la DGD est chargée de préparer les avis de paiements du service et les frais divers de la dette. La plus grande partie du processus du service de la dette se fait au sein de la DGD et requiert de nombreuses vérifications, décrites ci-dessous:

- i. La Direction des Opérations prépare chaque mois le bordereau du service de la dette qui est envoyé à la DGSTP pour être inclus dans le plan mensuel de trésorerie et le paiement. Ce tableau est préparé sur la base des avis d'échéance envoyés par les créanciers et validé après comparaison avec l'information provenant du SYGADE.

²⁹ Voir IPD-1.

- ii. En préparant le mandat, un rapprochement est effectué entre le SYGADE et les documents faisant l'objet de virement portant sur la date d'échéance, les montants en principal, intérêts, commissions, frais divers et primes. Le manuel de procédures contient des actions détaillées à suivre selon les différences constatées pour chaque type de paiement (principal, intérêt, commission etc.).
- iii. Une fois que le montant à payer est certifié, le mandat est d'abord établi sur papier pour obtenir une première autorisation du chef de service, la Directrice des Opérations et le Directeur général. Ensuite, l'Iboundji tire les données directement du SYGADE et une fiche électronique de mandat est ainsi créée contenant toutes les informations de paiement et les pièces justificatives.
- iv. Le mandat, une fois soumis à l'autorisation formelle de la Directrice des Opérations et le Directeur général, est transmis par courrier à la DGSTP. Cette étape manuelle crée des retards dans le règlement des mandats. La réalisation d'interfaces entre les applications de la DGSTP et la DGD (voir paragraphe 14) pour le suivi informatisé des règlements et de l'exécution budgétaire réduirait les erreurs et permettrait de renseigner la DGD en temps réel sur le traitement des mandats de paiement et sur l'exécution budgétaire.
- v. Les services des dépenses et de la comptabilité de la DGSTP vérifient, respectivement, les pièces justificatives annexées à la demande de mandatement et les montants mandatés. La DGSTP règle les ordres de paiement à travers le système bancaire gabonais et par l'intermédiaire de la BEAC. Une fois le montant payé, la DGSTP transmet par courrier le règlement du mandat sous forme de lettres de transfert ou ordres de virement à la DGD qui enregistre le règlement dans l'Iboundji.

103. Le Gabon ne parvient pas toujours à effectuer ses paiements dans les délais requis. En effet, le manuel ne spécifie de façon explicite ni les dates limites que la DGD doit respecter pour les dates d'échéance des paiements, ni les délais pour chaque étape du processus de paiement. D'autre part, des procédures sont établies pour assurer le suivi des arriérés de paiement. En pratique, les autorités se sont engagées à respecter les délais de paiement. Cependant, il y a un effort pour diminuer les retards de paiements qui sont d'ailleurs purement administratifs et qui découlent de la transmission manuelle de l'ordre de mandatement à la DGSTP par l'initiation des préparations de paiement bien en avance (en général un mois) de l'échéance.

104. Par conséquent, le retard occasionnel des paiements ne permet pas de satisfaire les conditions minimales pour cette dimension, et la note attribuée est donc D. Une fois que la solution envisagée pour accélérer la transmission des paiements à la DGSTP sera réalisée et que les retards ne se produiront plus, la note serait augmentée à A, à condition que le manuel de procédures soit mis à jour au moins tous les deux ans.

Dimension 2

105. La saisie de nouvelles conventions, les décaissements et les remboursements sont tous réalisés dans le SYGADE. L'information sur les nouvelles conventions et les décaissements sont fournis par la Direction de la Négociation et du Suivi des Mobilisation sur des fiches grises contenant aussi les copies originales des documents physiques.

106. La Direction des Opérations crée un dossier original et procède à l'enregistrement et la validation des données. Le personnel en charge des saisies enregistre l'information sur le SYGADE et le chef de service vérifie l'exactitude des chiffres de la dette entrés dans le SYGADE. De plus, les données sont systématiquement validées sur la base des avis de paiement des créanciers. En outre, la DGD envisage de procéder, une fois par an, à une opération de confirmation de toutes les données, de préférence par une source indépendante, auprès des créanciers.

107. Une fois la saisie des données effectuée, les copies originales des contrats sont renvoyées à la Direction de Négociation et du Suivi des Mobilisation pour archivage tandis qu'un exemplaire est gardé dans la Direction des Opérations, ce qui permet de réduire le risque opérationnel. Il existe un projet pour scanner toutes les conventions et les garder en copie électronique. Entre-temps, les archives sont conservées dans une salle fermée à clé située dans la DGD où les originaux des accords de prêts signés et les dossiers administratifs contenant les correspondances avec le prêteur/la contrepartie durant la période couverte par chaque prêt sont conservés et classés de façon systématique à l'abri d'actes de vol. Cependant, les documents sont exposés aux risques d'incendies, d'inondations ou d'autres événements qui peuvent compromettre ou détruire tout ou une partie de ces documents. De plus, les procédures pour l'archivage des conventions et des documents administratifs ne sont pas disponibles par écrit.

108. Bien que l'enregistrement et la validation des données sur la dette soient bien établis et spécifiés dans le manuel des procédures, le manque de procédures pour l'archivage des documents et la conservation de ceux-ci en lieu sûr, font que les conditions minimales pour cette dimension ne sont pas remplies.

Dimension 3

109. La Direction informatique située dans la DGD a pour mission : (i) d'assurer l'exploitation informatique du SYGADE et Iboundji ; (ii) de maintenir le SYGADE et Iboundji tout en suivant les opérations de validation informatique des données de la dette ; (iii) d'assurer la sauvegarde des données informatiques ainsi que la sécurité et l'intégrité des applications informatiques ; (iv)

de veiller au développement de nouvelles applications informatiques de gestion de la dette et :
(v) d'assurer la formation à l'utilisation des applications des services.

110. La version 6.0 du SYGADE n'est pas encore installée dans tous les ordinateurs utilisés par les services impliqués de la DGD. De même, l'interface avec Iboundji est encore en phase pilote et n'était au moment de l'évaluation utilisé que par le service de mandatement. Une fois le déploiement du logiciel finalisé, l'accès au SYGADE et Iboundji sera revu et organisé pour que seulement certains agents de la DGD aient le droit de modifier les données tandis que d'autres pourront seulement consulter les informations.

111. Le manuel de procédures prévoit la création des groupes et sous-groupes de travail ainsi que la création des profils et des habilitations dans les logiciels sans entrer dans des détails tels que les noms et fonctions du personnel. Pour le moment, le plan du profil actualisé d'accès aux systèmes informatiques, et les niveaux d'autorisation d'accès au système SYGADE et Iboundji ne sont pas encore complétés. La Direction informatique envisage la révision du profil actuel d'accès au SYGADE et Iboundji. Le plan sera clairement établi par écrit, de même que les procédures de vérifications correspondantes, et les autorisations d'accès et les mots de passe (autorisation spécifique au lieu d'autorisation pour les administrateurs) des personnes intéressées seront dûment gérés. Le module de SYGADE permettant de produire une piste d'audit indiquant qui a accédé au système et jusqu'à quel niveau n'est pas encore opérationnel mais l'équipe de la Direction informatique a indiqué que ceci sera exécuté prochainement.

112. Étant donné que le plan d'accès aux systèmes d'information et d'habilitation n'est pas finalisé, les conditions minimales pour cette dimension ne sont pas atteintes. Une fois ces procédures établies et écrites aux fins du contrôle de l'accès aux logiciels SYGADE et Iboundji, une note plus élevée pourra être attribuée.

Dimension 4

113. La Direction informatique effectue une sauvegarde journalière du serveur des données informatiques entre 16h et 17h30. Les sauvegardes quotidiennes sont conservées dans la salle d'exploitation située dans la DGD. Cette pratique est louable et diminue le risque de pertes du fait que les sauvegardes soient placées dans deux lieux différents. Cependant, la salle de sauvegarde n'est pas située dans un bâtiment autre que celui dans lequel se trouve la base des données sur la dette, ce qui signifie que les copies de sauvegarde sont quand même exposées aux risques de vol, d'incendie, d'inondation ou d'autres événements qui peuvent compromettre ou détruire tout ou partie desdites copies de sauvegarde.

114. D'autre part, chaque semaine une sauvegarde est remise au Directeur général-adjoint mais cette copie reste sur place. Par conséquent, les conditions minimales pour cette dimension ne sont pas atteintes.

IPD- 13: Répartition des tâches, capacité du personnel et continuité

Dimension	Score
1. Séparation des tâches pour certaines fonctions essentielles et existence d'une fonction de suivi des risques et du respect des procédures.	C
2. Capacité des agents et gestion des ressources humaines.	C
3. Existence d'un plan de gestion des risques opérationnels, intégrant notamment des dispositions pour assurer la continuité des opérations et leur reprise en cas de catastrophe.	D

Dimension 1

115. Il existe une séparation appropriée des tâches à travers un *front office* (la Direction de la Négociation et du Suivi des Mobilisations) et un *back office* qui comprend la Direction des Opérations et la Direction informatique (voir IPD-2). Cette séparation nette entre les gestionnaires de la dette avec le pouvoir d'initier, négocier et conclure les conventions de prêts, ceux responsables de la saisie des données sur la dette et ceux en charge de régler les paiements, assure la sécurité et le contrôle des opérations d'emprunts concernant la dette publique.

116. Au niveau de la Direction des Opérations, il existe trois services, notamment le Service des Tirages qui enregistre les données concernant les nouvelles conventions ainsi que les décaissements ; le Service des Remboursements chargé de coordonner les relations avec les créanciers pendant la vie des crédits tel que le suivi des échéances et les règlements effectués ; et le Service de Mandatement qui s'occupe uniquement des préparations d'ordres de mandatement.

117. L'enregistrement des données dans le SYGADE et la validation de ces chiffres se font au sein du Service des Tirages, où un agent saisit les données et le chef de service les valide. Comme toute cette procédure est réalisée par les membres de la même entité, il n'y a pas de séparation « organisationnelle » concernant la saisie de la dette. Cela est contraire aux pratiques internationales concernant la gestion des risques opérationnels. En théorie ceci est de nature à induire des comportements frauduleux.

118. La Direction de l'Audit et du Contrôle, placée sous l'autorité directe du Directeur général, est dotée d'une fonction de suivi des risques et du respect des procédures en s'assurant que les opérations de gestion de la dette gabonaise sont effectuées conformément aux pouvoirs établis et dans les limites fixées par les politiques d'endettement et qu'elles sont conformes aux obligations établies dans les contrats. Les procédures liées aux fonctions de cette Direction sont décrites en détail dans le manuel de procédures. Il s'agit surtout d'un contrôle continu et

minutieux de toutes les opérations de la dette allant de la vérification de tous documents justificatifs, les détails des règlements, le contrôle des saisies, la conformité avec le cadre juridique et la stratégie de l'endettement, etc. Comme mentionné antérieurement, cette Direction n'est pas encore complètement opérationnelle mais procédera à l'exécution de ses fonctions une fois que les agents seront recrutés et les équipements informatiques installés.

119. Au vu de la structure actuelle de la DGD, où les fonctions de *front* et *back offices* sont séparées et où des agents différents mais appartenant à la même entité ont pour fonction d'entrer les données et de vérifier les chiffres entrés dans le SYGADE, les conditions minimales sont remplies, donc la note C est attribuée pour cette dimension. Si la saisie des données de la dette et leur vérification étaient effectuées par des Services ou Directions différents, il serait possible d'obtenir une note plus élevée.

Dimension 2

120. Le nombre d'agents à la DGD pourrait être considéré suffisant pour mener à bien les fonctions clés de la gestion de la dette. Effectivement, 9 agents dont 3 juristes se trouvent à la Direction de la Négociation, 7 agents travaillent à la Direction de la Stratégie, la Direction des Opérations et la Direction informatique comprennent 15 et 3 agents respectivement tandis que 3 agents travaillent à la Direction de l'Audit et du Contrôle. De plus, chaque direction possède un Directeur et un Directeur-adjoint qui rapportent tous au Directeur général-adjoint et au Directeur général. Les agents ont entre 1 et 10 années d'expérience (5 années en moyenne). L'effectif de la DGD est élevé à cause du personnel de la Direction Générale de la Comptabilité Publique qui est resté après la scission du Ministère de l'Économie et des Finances en deux Ministères. La plupart du personnel actuel est titulaire d'un baccalauréat.

121. De nouveaux employés avec des compétences appropriées ont été recrutés selon des descriptions de poste pour les différentes directions de la DGD, tels que trois juristes, un économiste, un expert en audit, un ingénieur ainsi que deux spécialistes en gestion de ressources humaines. Tous les nouveaux recrutés ont un niveau universitaire et une maîtrise en économie ou en gestion du secteur public, satisfont pleinement aux exigences de formation des postes et le personnel est suffisamment préparé pour remplir les fonctions de base requises.

122. Par rapport aux programmes de formation continue, les agents de la DGD participent à divers séminaires selon les besoins de leur direction, par exemple, le *back office* sur SYGADE, le *middle office* sur la Stratégie de la Dette à Moyen Terme proposé par la Banque mondiale.

123. Étant donné qu'un nombre suffisant d'agents ayant la formation requise occupent des fonctions pour lesquelles il existe des descriptions de poste officielles, les conditions minimales pour cette dimension sont remplies et une note C est attribuée. Pour garder cette note, il faut que

les descriptions de poste soient revues et mises à jour périodiquement.³⁰ Une meilleure note serait possible si un code de conduite et des directives pour éviter les conflits d'intérêts était établis, revus et mis à jour périodiquement.

Dimension 3

124. La DGD ne dispose pas de plan pour la continuité des opérations et la reprise des activités en cas de catastrophe. En raison de l'absence d'un plan de continuité, la note D est attribuée à cette dimension.

IPD- 14: Comptabilisation des données de la dette

Dimension	Note
1. Exhaustivité et actualité des documents comptables sur la dette de l'administration centrale.	A
2. Existence de documents comptables exhaustifs et à jour sur tous les détenteurs de titres d'État dans un système de registre sécurisé.	N/N

Dimension 1

125. Les transactions relatives à la dette extérieure et intérieure et aux garanties sont transcrites et enregistrées dans le SYGADE. La saisie des données (décaissements, tirages, remboursements) se fait chaque jour et leur validation prend place immédiatement après la saisie. La validation porte aussi bien sur les informations relatives aux conventions de financement que sur le traitement des données administratives des prêts.

126. Toutes les données sont enregistrées à la fois manuellement et dans le SYGADE pour des raisons de sécurité. À la fin de la journée, les saisies informatiques sont sauvegardées dans un serveur dédié. Une sauvegarde hebdomadaire est également réalisée à la fin de chaque semaine. La réconciliation des données est faite chaque semestre. Les informations enregistrées manuellement sont contenues dans un dossier « fiche grise » qui contient l'ensemble des informations et pièces relative à chaque opération de financement.

127. Les données enregistrées dans le SYGADE sont immédiatement disponibles après saisie et validation. Cela permet à la DGD de produire chaque mois une situation de l'exécution de la dette publique et en fin d'année, une situation annuelle.

128. La mise à jour des taux fixes se fait au moment de la saisie des données sur les opérations d'endettement. Pour les taux variables et les taux de change, la DGD calcule à partir de diverses sources sur le web, un taux moyen journalier qui est actualisé chaque jour. Elle produit ensuite une note mensuelle sur l'évolution des variables du marché (taux d'intérêts et taux de change).

³⁰ Ceci sera nécessaire dans quelques années et une fois que la DGD sera complètement opérationnelle.

129. Étant donné que les dossiers comptables sont exhaustifs et maintenus au jour le jour, la note A est attribuée à cette dimension.

Dimension 2

130. Le Gabon ne pratique pas encore l'émission de titres publics à souscription libre. Pour cette raison aucune évaluation de cette dimension n'est possible. Le gouvernement prévoit de lancer les émissions en 2014.

IPD- 15: Transmission et publication des informations sur la dette

Dimension	Note
1. Respect des obligations statutaires et contractuelles de présentation de rapports sur la dette de l'administration centrale à toutes les entités intérieures et extérieures.	D
2. Respect des obligations statutaires et contractuelles de présentation de rapports sur la dette totale du secteur public non financier et sur les garanties de prêts à toutes les entités intérieures et extérieures.	D
3. Qualité et actualité du bulletin statistique (ou son équivalent) publié sur la dette de l'administration centrale.	D

Dimension 1

131. L'article 7 du Règlement 12 de la CEMAC fait obligation aux États membres d'assurer la disponibilité, l'accessibilité, la qualité et la conservation des données et des informations relatives à la dette publique. En outre, le Gabon a des obligations statutaires et contractuelles pour la dissémination des données sur la dette vis-à-vis des institutions internationales, telles que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI).

132. Les exigences statutaires et contractuelles avec la Banque mondiale reposent dans le cadre du *Debt Reporting System* (DRS), le système de notification de la dette extérieure. Les obligations contractuelles vis-à-vis du FMI s'inscrivent dans le cadre du Système Général de Diffusion des Données (SGDD).

133. La DGD est chargée de reporter au DRS les données annuelles sur les nouveaux engagements en matière de dette publique et de dette garantie. Les formulaires 1 et 2 du DRS sur la situation 2011 ont été transmis le 5 avril 2012.

134. Pour ce qui est du SGDD, la Direction Générale de l'Économie (qui est le point focal du SGDD) a indiqué pendant l'évaluation qu'elle éprouvait des difficultés pour obtenir des données

mensuelles et trimestrielles sur les finances publiques, y compris la dette et les données sur la balance des paiements. Elle fournit donc des données annuelles alors que dans le cadre du SGDD, les données doivent être fournies mensuellement et trimestriellement.

135. Les informations soumises pour l'élaboration et le suivi du TOFE sont transmises au FMI par le comité interinstitutionnel des statistiques qui relève du cabinet du Ministre de l'Économie. Au moment de l'évaluation, le dernier TOFE disponible était celui d'octobre 2011. En outre, le FMI a indiqué pendant l'évaluation qu'il n'avait pas reçu les données de l'exécution de la dette publique en 2011.

136. Pour la dimension 1 la note D a été attribuée en raison du non respect des obligations contractuelles vis-à-vis du FMI pour les retards observés dans la transmission du TOFE et de la non-transmission du rapport 2011 sur l'exécution de la dette publique.

Dimension 2

137. Dans le cadre du DRS, les exigences statutaires incluent l'intégralité de la dette publique, c'est à dire de l'administration centrale et des entreprises publiques. De même, celles du FMI incluent des rapports sur les dépenses des administrations publiques, composées de l'administration centrale et des administrations locales. Comme pour la dimension 1, la note D a été attribuée à la présente dimension en raison du non respect des obligations vis-à-vis du FMI.

Dimension 3

138. La DGD a produit en juillet 2011, un rapport sur l'exécution de la dette publique à moyen et long terme en 2010. Ce rapport contient des informations sur la mise en œuvre de la stratégie d'endettement public (suivi des engagements, des conditions d'emprunt et les indicateurs d'endettement), le service de la dette extérieure et intérieure et l'encours par sources de dette, par affectation, par monnaies, par maturités et par taux. Ce rapport n'a toutefois pas été rendu public. Un exemplaire de ce rapport a été transmis à la mission d'évaluation.

139. En outre, une situation sur l'exécution de la dette est produite chaque mois et transmise au cabinet du Ministre de l'Économie et aux autres administrations et aux bailleurs de fonds sur demande. Une situation annuelle est également produite en fin d'année. Cette situation comprend l'évolution annuelle de l'encours de la dette extérieure et intérieure; sa composition par créancier, devise et type de taux d'intérêt; l'évolution de flux annuels de la dette incluant les tirages, remboursements et intérêts payés; ainsi que les projections de l'encours et du service de la dette.

140. Le rapport de décembre 2011 portant sur l'exécution de la dette publique en 2011 et les rapports mensuels de janvier, février, mars et avril 2012 étaient disponibles au moment de l'évaluation.

141. La DGD va recevoir une assistance technique de la CNUCED pour la production et la publication d'un bulletin de statistiques selon les pratiques internationales. Bien que le rapport sur l'exécution de la dette publique à moyen et long terme en 2010 puisse être considéré comme un bulletin de statistiques de la dette, la note D a été attribuée pour cette dimension parce que le rapport n'a pas été publié.

ANNEXE 1: Liste des Institutions et Responsables rencontrés par la mission

Noms et Prénoms	Fonction	Téléphone	E-mail
Direction Générale de la Dette			
Minko Thierry	Directeur Général	07 28 57 76	thminko@gmail.com
Obame Nze Clotaire	Resp. Stratégique D.G.D	07 13 27 71	obamenzecloaire@yahoo.fr
Wanys Martine	Supérieur Stratégie	06 18 9037	mwanysdgcob@yahoo.fr
Pecke Martin Parfait		06 61 35 29	
Oyouami Edith	Supérieur Gestion	06 25 50 02	edithekiri@yahoo.fr
Assimbo Rembourou Jean Remy	Resp. dept. application	06 24 85 40 / 07 73 97 73	jrassimborembourou@yahoo.fr
Louzet Henri Roger	Superviseur 2	07 29 28 12	henrirogerlouzet@yahoo.fr
Mbou Nicole	Resp. 1 DO	06 60 32 62	mbou-nicole@yahoo.fr
Wanys Martine	Supérieur Nég	06 18 30 37	mwanys@gmail.com
Jean H. Taty Mavoungou	Resp. 1 Négociation	06 68 59 38	bayounetate@yahoo.fr
Obame Nze Clotaire	Resp. 1 Stratégie	07 13 27 71	obamenzecloaire@yahoo.fr
Mouele Alphonse	Audit resp.1	07 90 60 18	mouele-alphonse@yahoo.fr
Mboumba Rene	Chef Division	06 26 12 97 / 07 21 78 30	
Lebousse Tina Maryse	Resp. 2 Négociation	06 25 21 00	marykanb@yahoo.fr
Kassa Lazare	resp. 2 Stratégie	04 44 18 58	ungdpt@yahoo.fr
Ngoualaly Sébatien	Agent	06 18 83 88	ngoualah@yahoo.fr
Ontana Larose	statistique		odella228@yahoo.fr
Esso Zeng Sandra	Dir. Strat. Etude	07 82 66 92	sandyzeng@yahoo.fr
Bekale Suzanne	Négociation	07 43 50 95	suzannebiawane@yahoo.fr
Mouanga Euloge	Négociation	07 92 01 13	eulog@yahoo.fr
Okoumba Patrick	Négociation	06 78 86 78	patokoumba@yahoo.fr
Ankely Tohn	Négociation	06 72 88 12	jankely@yahoo.fr
Etoughe Nyinze Pauline	Négociation	07 91 59 21	petoughe@gmail.com
Oyouomi Edith	Superviseur	06 26 55 03	edithkini@yahoo.fr
Koumba Appolinaire	Resp. 2 Ap	07 07 74 48	appolinairekoumba@Yahoo.fr
Direction Générale de l'Économie et de la Législation Fiscale			
Mokambo Alban	Chargé d'études DGELF	07 40 22 29	mokambo@yahoo.fr
Direction Générale du Budget			
Lengoro Mazangha Jacques	Directeur Général Adjoint	06 06 48 14	lengoromazanga@yahoo.fr
Nzebi jean Herman		07 36 11 99	nzebiherman@yahoo.fr
Trésor public			
Ossoungou Sosthène	Directeur de la programmation des ressources et du	07 60 01 00	Ossoungou2@yahoo.fr

	règlement		
Zobo Franck Albert	chargé du règlement dette	04 63 88 63	franckalbertzobo@yahoo.fr
Badinga Ulrich	Chargé des règlements FYGMA	06 38 30 44	
Cour des Comptes			
Adiwa Antony François	Président de chambre	06 27 54 19	adiwaantony@yahoo.fr
Maganga Bakita Pierre	Président de chambre		
Mouketou Rosette	Président de chambre	06 72 33 42	larosie3@yahoo.fr
Ikapi Michel	Secrétaire général	04 28 76 62	
Ndoutoume Oyono J.C.	Conseiller Maitre	06 06 55 56/ 07 36 22 81	
Koumba Annaick	Conseiller Maitre	07 50 26 26	annaickk@yahoo.fr
Ewo Moutsiangou Alex	Conseiller Maitre	07 49 28 14	moutsiangoualex@yahoo.fr
Direction Nationale de la BEAC			
Nkassa Emrane Dieudonné	1er adj. Dir. Nationale	07 70 26 70	nkassa@beac.int
Kouzana Jeanne	2e adj. Dir. Nationale	07 37 89 96	
Koumba Gauthier	Études, rech.Program. Monétaire	06 06 12 88	koumba@beac.int
M'Bika Hippolyte	Crédit, marché des capitaux, et Centrale des risques	07 36 24 74 / 06 28 51 24	
Partenaires techniques et financiers			
Brintet Eric	FMI (Afrifac)		ebrintet@imf.org
Ammouri Natacha	FMI (RR office)		nammouri@imf.org
Liljefelt Mats	UE		Mats.liljefelt@eeas.europa.eu
Durand Antoine	AFD		duranda@afd.fr

Code de champ modifié

ANNEXE 2: Gestion Centralisée de la Position de Trésorerie et de la Dette à long terme

1. La dette à court terme a pour objet principal de faire la soudure entre les périodes de déficit ou de surplus de liquidités journalières dans la situation de trésorerie du gouvernement. Dans les marchés en voie de développement, le principal instrument de couverture des besoins de financement à court terme est l'émission de bons du Trésor (BT). Ces émissions remplacent – sans les exclure – les avances à court terme négociées sur le marché interbancaire. En effet, dans les marchés arrivés à maturité, les gestionnaires de la dette utilisent simultanément deux instruments : l'émission de BT et l'intervention quotidienne sur le marché interbancaire en négociant des emprunts (ou des placements) au jour le jour pour solder le compte central du Trésor auprès de la banque centrale. Les BT ne permettent pas de réaliser cet objectif de nivellement quotidien du solde du compte central, leur durée minimale étant normalement de 3 mois.

2. La dette à court terme a aussi pour objectif de permettre une gestion active de la dette à long terme, réduisant ainsi le coût de financement du gouvernement. Ce deuxième objectif peut conduire les gestionnaires de la dette à court terme à prendre des décisions qui sont indépendantes de la situation de trésorerie. Trois illustrations ci-dessous :

(i) émission de BT alors que la situation de trésorerie est pourtant équilibrée : cette stratégie est régulièrement appliquée pour gérer le risque de refinancement créé par une échéance importante dans le futur proche. Le produit des émissions de BT est alors réinvesti à court terme pour la même date que l'échéance à refinancer, réduisant à due concurrence le montant qui devra être emprunté dans le marché à cette date

(ii) non - émission de BT alors que la situation de trésorerie est pourtant déficitaire : cette stratégie est appliquée lorsque le gestionnaire de la dette à long terme estime que les conditions du marché sont propices au lancement d'une émission obligataire (sur le marché intérieur ou extérieur) et que la situation de trésorerie déficitaire offre l'occasion de réaliser cette émission au moindre coût (en minimisant les excédents temporaires de liquidités consécutifs à l'émission à long terme)

(iii) non - réinvestissement des liquidités en dépôt à court terme alors que la situation de trésorerie est pourtant en surplus : cette stratégie est appliquée lorsque le gestionnaire de la dette à long terme estime que les conditions du marché sont favorables pour effectuer des rachats d'obligations sur le marché secondaire. Diverses raisons sont possibles: tirer avantage d'un prix bas pour le rachat des obligations en question permettant ainsi d'investir les liquidités à un rendement plus élevé ; gérer le risque de refinancement en diminuant l'encours d'un gisement important venant prochainement à échéance ; « nettoyer la courbe des taux » en éliminant graduellement des gisements qui sont sans intérêt pour l'établissement celle-ci.

Dans les marchés de titres publics efficacement organisés, les gestionnaires de la dette s'efforcent dès lors d'avoir un « noyau dur » dans leur encours de BT (soit un certain encours minimum, indépendant de la situation de trésorerie) en vue d'assurer une présence permanente dans le marché.³¹ On trouve ici une raison supplémentaire pour dissocier dans une certaine mesure les émissions de BT et le solde journalier de trésorerie.

Le gouvernement a nommé des SVT en 2010. L'expérience à l'étranger enseigne que les SVT peuvent apporter une contribution précieuse au développement du marché des valeurs du Trésor pour autant que leur relation avec les autorités concernées soit gérée de telle manière qu'elle donne aux SVT la motivation nécessaire. C'est la raison pour laquelle le cahier des charges des SVT contient généralement une disposition aux termes de laquelle les SVT sont « les contreparties privilégiées du gouvernement dans les opérations de gestion active de la dette. »³² La relation avec les SVT doit donc être gérée. Ceci est réalisé plus efficacement dans le cadre d'une gestion centralisée de la dette.

3. En conclusion

La définition de la gestion de la dette à court terme comme une activité dont l'objet exclusif serait de faire la soudure entre les périodes de déficit ou de surplus de liquidités journalières dans la situation de trésorerie du gouvernement – et qui pourrait à ce titre être effectuée d'une manière indépendante de la gestion de la dette à long terme – est réductrice de la réalité.

Il est important de dissocier l'élaboration des prévisions du solde de trésorerie, d'une part, et la gestion de la position journalière – déficitaire ou en excédent – du gouvernement, d'autre part. La prévision de la situation de trésorerie de l'administration centrale est une activité complexe dont l'importance est fondamentale pour réduire le coût du financement de la dette publique. Il serait donc particulièrement malencontreux que le bénéfice de cette contribution soit obéré par la transformation inappropriée d'une cellule de prévision en une cellule de gestion.

³¹ Dans les marchés développés, l'encours des BT représente en moyenne une part de l'ordre de 10% de l'encours total de la dette. Cet encours est relativement stable d'un mois à l'autre, les fluctuations marginales étant absorbées par les interventions sur le marché monétaire. Il va sans dire que les BT ne sont bien évidemment pas utilisés pour le financement d'investissements à long terme.

³² Cette disposition manque dans le cahier des charges du Gabon.