

REPUBLIQUE GABONAISE

Union - Travail - Justice



RAPPORT SUR LES RISQUES BUDGETAIRES

ANNEXE A LA LOI DE FINANCES **2025**

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	4
1. RISQUES MACROECONOMIQUES.....	5
1.1 Risque lié à la croissance économique	6
1.2. Les risques externes.....	7
1.2.1 Dépendance aux ressources naturelles	7
1.2.2 Risques liés aux hydrocarbures.....	8
1.2.3 Risque lié au ralentissement de l'économie mondiale	9
1.3 Evaluation des risques de fluctuations des cours des matières premières.....	9
2. RISQUES LIÉS À LA DETTE PUBLIQUE	11
2.1. Risque lié au taux d'intérêt.....	12
2.2. Risque lié au taux de change	12
3. RISQUES LIÉS AUX ENTITÉS DU SECTEUR PUBLIC AUTRES QUE L'ÉTAT	14
3.1 Risques liés aux collectivités locales	14
3.1.1 Dépenses de personnel.....	14
3.1.2 Capacité de mobilisation des ressources propres des collectivités locales.....	14
3.2 Risques liés aux services publics personnalisés	15
4. AUTRES RISQUES SPÉCIFIQUES	16
4.1 Risque sanitaire.....	16
4.1.1 Justificatif de leur impact sur le budget.....	16
4.1.2 Principales mesures d'atténuations.....	17
4.2 Nature de catastrophes et leur impact sur les populations	17
4.2.1 Identification du risque.....	17
4.2.2 Justificatif de leur impact sur le budget.....	18
4.3 Risques juridiques liés aux contentieux administratifs.....	21
4.4 Risques liés à la mobilisation de recettes de porte	21
4.5 Risques liés à la mobilisation des recettes fiscales intérieures	23
4.6 Risques liés à l'exécution des dépenses budgétaires	24
4.7 Risques liés à la capacité d'absorption des crédits budgétaires alloués aux dépenses d'investissement.....	27
CONCLUSION.....	30
PANORAMA DES RISQUES BUDGÉTAIRES POUR 2024	31

ABREVIATIONS

AJE : Agence Judiciaire de l'Etat

BRI : Brigade de Recherche et d'Investigations

BTP : Bâtiment et Travaux Publics

CEMAC : Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale

CM : Conseil des Ministres

CNAMGS : Caisse Nationale d'Assurance Maladie et de Garantie Sociale

CNSS : Caisse Nationale de Sécurité Sociale

CPPF : Caisse de Pensions et de Prestations Familiales

DBM : Déchets biomédicaux

DGBFIP : Direction Générale du Budget et des Finances Publiques

DGDI : Direction Générale de la Documentation et de l'Immigration

DGEPF : Direction Générale de l'Economie et de la Politique Fiscale

DGPC : Direction Générale de la Protection Civile

DGPR : Direction Générale de la Prévention des Risques

FMI : Fonds Monétaire International

GAS : Groupe d'Action Spéciale

IHPC : Indice Harmonisé des Prix à la Consommation

LFR : Loi de finances rectificative

LOLFEB : Loi Organique relative aux Lois de Finances et à l'Exécution du Budget

MB/j : Million de Baril par jour

MBCP : Ministère du Budget et de Comptes Publics

MISPID : Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique, de l'Immigration et de la Décentralisation

UE : Union Européenne

UEAC : Union Economique de l'Afrique Centrale

UNDDR : Bureau des Nations Unis pour la Réduction de Risques et Catastrophes

ONSP : Observatoire Nationale de Santé Publique

OPEP : Organisation des Pays Exportateurs du Pétrole

SAA : Service Appui aux Autonomies

SPP : Service Public Personnalisé

INTRODUCTION

En 2025, l'économie gabonaise poursuivrait son expansion à un rythme continu, portée par la mise en œuvre des projets de développement initiés par le Gouvernement de la Transition et de la bonne tenue du commerce extérieur (+ 3,7 % contre 3,2 % en 2024). Toutefois, ces performances resteraient soumises aux incertitudes pesant sur l'évolution des conditions financières et la persistance des tensions géopolitiques, notamment la poursuite de la guerre en Ukraine.

Dans le cadre de l'orthodoxie budgétaire, le Gabon s'est engagé à une meilleure programmation budgétaire qui nécessite, entre autres, l'identification, l'analyse et l'évaluation des risques qui mèneraient à des mesures d'atténuations. Ainsi, les risques budgétaires se définissent comme un facteur pouvant entraîner un écart entre les prévisions des recettes et/ou des dépenses et leurs réalisations effectives au cours d'un exercice budgétaire. Ils comprennent les chocs potentiels sur les recettes, les dépenses, les actifs ou les passifs de l'Etat qui pourraient ne pas être traduits dans les prévisions budgétaires.

Cette situation pourrait intervenir en raison du changement de l'environnement macroéconomique et financier initialement prévu, tel que le ralentissement de l'activité économique, la menace sanitaire avec la variole du singe, les conflits russo-ukrainien et israélo-palestinien et le maintien de l'inflation. De ce fait, les principaux acteurs au processus d'élaboration du budget mènent des actions adéquates qui participeraient à une programmation budgétaire efficiente.

Le présent rapport analyse les variations ou écarts observé(e)s entre les principaux risques identifiés, leurs survenances et décrit les préconisations d'atténuation à mettre en place. Il contribue à la réponse du Gouvernement visant à renforcer la crédibilité et la sincérité des finances publiques sur tout le processus allant de la préparation et à l'exécution du budget.

Ce document, fruit de la collaboration de l'ensemble des acteurs de la chaîne budgétaire, met en exergue la volonté des plus hautes autorités de consolider les réformes budgétaires en appliquant les meilleures pratiques internationales en matière de gestion des risques.

1. RISQUES MACROECONOMIQUES

La croissance économique du Gabon ralentirait en 2023 (+2,4%) après l'accélération enregistrée une année plus tôt (+3,0%). Cet affaiblissement serait en lien avec les problèmes logistiques d'évacuation de la production minière et forestière entre autres.

En 2024, la production réelle devrait augmenter à +3,6% suite à la consolidation du secteur hors-pétrole (+3,6%) en dépit d'un ralentissement de la production pétrolière (+1,9%).

Les perspectives économiques mondiales en 2025 tableraient sur une légère remontée de l'activité à +3,3% contre +3,2% en 2024. Cette évolution se ferait dans un environnement marqué notamment par la détente des pressions inflationnistes (+4,4% contre +5,9% en 2024) et la légère augmentation du volume du commerce (+3,4% contre +3,1% en 2024).

Au niveau national, l'activité économique poursuivrait sa trajectoire de croissance pour atteindre un taux de +3,7% en 2025. Elle bénéficierait de la mise en œuvre des projets prioritaires d'investissement.

Ces projections de croissance sont basées sur les hypothèses macroéconomiques ci-après :

- une production pétrolière à 11,1 millions de tonnes métriques en 2025, en baisse de 2,1% par rapport à 2024, en lien avec le vieillissement des champs d'exploitation ;
- un prix du baril de pétrole gabonais en baisse de 5,1% à 75,0 USD en 2025 ;
- une production de manganèse à 10,083 millions de tonnes, en progression de 7,7% en 2025 suite à la montée en puissance des gisements et une meilleure capacité d'évacuation du minerai de manganèse ;
- un prix de vente de la tonne de manganèse à 135,7 dollars la tonne, en augmentation de 1,2% en 2025 par rapport à 2024 ;
- une production de bois débité qui devrait se situer à 1,402 million de m³ en hausse de 3,2% en 2025 en lien avec l'accroissement projeté de la demande mondiale, notamment asiatique ;
- une légère dépréciation du taux de change de 0,7% à 596,4 dollar américain.

Au regard des perspectives de l'économie mondiale et de ces hypothèses, l'activité économique nationale devrait poursuivre son expansion. Ainsi, le taux de croissance devrait passer de 3,4% en 2024 à 3,7% en 2025 porté par la consolidation du secteur hors-pétrole (+4,4%) sous l'impulsion de l'exécution des projets prioritaires du Plan National de Développement de la Transition (PNDT).

S'agissant de l'inflation, mesurée par l'Indice Harmonisé des Prix à la Consommation, elle serait maîtrisée en 2025 et projetée à 2,1%, en lien avec le renforcement des mesures de lutte contre la vie chère.

Néanmoins, ces estimations sont exposées à plusieurs facteurs de risques. En interne, la menace pourrait provenir du poids croissant des subventions dans le budget, du rythme d'exécution du budget des dépenses d'investissement (mise en place, taux d'exécution ...) qui aurait un effet négatif sur la croissance et donc sur les recettes fiscales, ainsi qu'aux difficultés d'évacuation des produits et à une modification de la politique monétaire.

Au plan externe, il existe également des risques pesant sur la trajectoire de l'économie gabonaise en particulier la persistance de l'inflation mondiale, le conflit russo-ukrainien et les tensions au Moyen-Orient, le fléchissement des prix des matières premières (pétrole, bois, manganèse, ...), le repli de la demande extérieure notamment européenne et asiatique qui aurait un impact sur les secteurs ayant une forte capacité d'exportation et, une modification de la politique étrangère des pays avancés vis-à-vis des pays en voie de développement.

Tableau 1 : identification du risque.

Identification du risque		Description du risque	Probabilité de survenance	Evaluation de l'impact budgétaire potentiel
			(Faible-moyen-élevé*)	
1.1.	Risque lié à la croissance économique	Risque de non atteinte du taux de croissance de l'économie tel que projeté lié à la persistance des crises russo-ukrainienne et israélo-palestinien ; définition d'un scénario pessimiste	élevé	élevé
1.2.	Risques internes	Risques de non atteinte des volumes de production, des volumes d'exportation et des niveaux de prix tels que projetés	élevé	moyen

Source : DGEPPF.

1.1 Risque lié à la croissance économique

Le risque élevé des chocs géopolitiques et macroéconomiques au niveau mondial ainsi que les difficultés internes d'acheminement exigeraient des autorités gabonaises, une grande vigilance. Cependant, pour pallier ces difficultés et stabiliser les indicateurs macroéconomiques, des mesures restrictives prises ont impacté particulièrement le secteur primaire initialement prévu à 5,4% en 2023, s'est établi à 2,4%, soit une perte de 3,3 points. Toutefois, il ressort de l'atterrissage, une croissance du PIB de 2,4% en 2023 prévue à l'initial à 3,1%, soit 0,7 point perdu.

Tableau 2 : écart enregistré entre les projections et les réalisations entre 2020 et 2023.

	2020	2021	2022	2023	Moyenne
PIB total	-1,1	-0,1	0,2	-0,9	-0,5
PIB pétrole	3,3	-1,2	-3,8	0,7	-0,3
PIB hors pétrole	-1,6	0,1	0,6	-1,1	-0,5

Source : DGEPPF.

1.2. Les risques externes

Le Gabon, pays riche en ressources naturelles, notamment en pétrole, bois et minerai, fait face à plusieurs défis budgétaires qui peuvent être exacerbés par une conjoncture internationale incertaine et une intensification des tensions géopolitiques. Les risques budgétaires auxquels le pays pourrait être confronté sur la période 2025-2027, en tenant compte des éléments externes actuels, sont notamment la dépendance aux ressources naturelles, le conflit russo-ukrainien et les tensions au Moyen-Orient ou encore les changements climatiques.

1.2.1 Dépendance aux ressources naturelles

L'économie gabonaise est fortement dépendante de l'exploitation de ses ressources naturelles, en particulier le pétrole, qui représente une part significative de ses recettes fiscales et d'exportation. Toutefois, les fluctuations des prix des matières premières sur le marché mondial, auquel le pays reste soumis, peuvent exercer une pression significative sur le budget national.

Par ailleurs, dans la mesure où les prévisions économiques mondiales s'accompagnent d'un certain pessimisme, en particulier en raison de l'incertitude liée aux politiques monétaires des économies avancées telles que les États-Unis et l'UE, un ralentissement économique pourrait entraîner des répercussions négatives sur la demande mondiale de matières premières, impactant ainsi les exportations gabonaises (manganèse, du bois, de l'huile, de l'or, etc.).

Tableau 3 : hypothèses de projection des principales ressources naturelles.

	2025	2026	2027
Pétrole			
Production (en millions de tonnes)	11,1	10,6	10,4
Exportations (en milliers de tonnes)	10,6	10,1	9,9
Prix du baril du pétrole gabonais (en \$US)	75,0	70,0	70,0
Manganèse			
Production (en milliers de tonnes)	11083,3	11340,9	11597,3
Exportations (en milliers de tonnes)	10196,6	10433,7	10669,5
Prix de vente (en \$US / tonne)	135,7	135,7	135,7
Bois			
Production bois débités (en milliers de m3)	1402,3	1504,3	1583,6
Exportations (en milliers de m3)	1120,6	1199,8	1258,5
Prix du bois débités (\$/m3)	688,0	692,8	692,8
Bois			
Production bois débités (en milliers de m3)	1402,3	1504,3	1583,6
Exportations (en milliers de m3)	1120,6	1199,8	1258,5
Prix du bois débités (\$/m3)	688,0	692,8	692,8
Taux de change (FCFA/\$US)	596,4	592,1	587,8

Source : DGEPPF

Sur la période 2017-2020, les écarts relatifs enregistrés entre les projections et les réalisations de la production et des exportations affichent des valeurs positives pour le manganèse et le bois mais négatives pour l'huile de palme.

Tableau 4 : écarts relatifs enregistrés sur la période 2017-2020 des principales ressources naturelles (hors pétrole) en %.

	2017	2018	2019	2020
Manganèse				
Production	5,5%	4,7%	8,4%	18,4%
Exportations	7,7%	4,4%	1,7%	35,3%
Bois				
Production	36,9%	64,8%	16,6%	10,2%
Exportations	39,4%	71,8%	33,1%	9,2%
Huile de palme				
Production	67,1%	39,2%	-41,4%	-38,9%
Exportations	31,9%	-30,0%	-38,3%	-38,9%

Source : DGEPPF

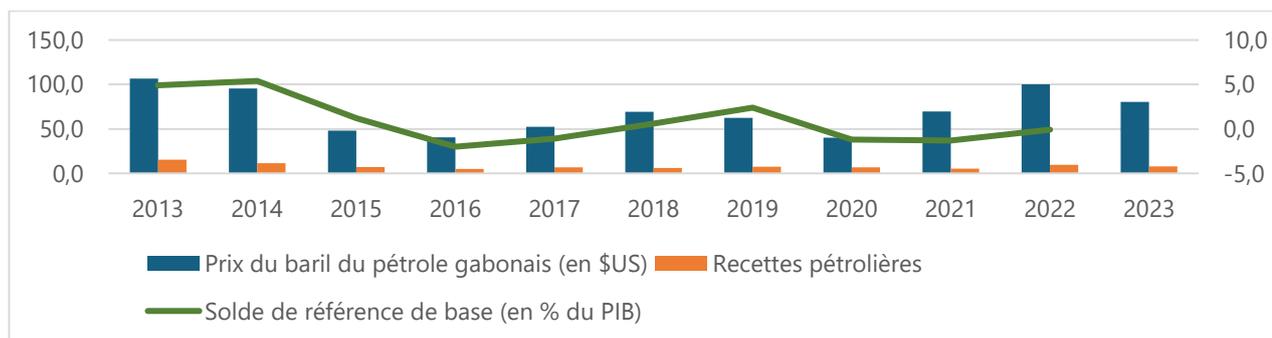
En conséquence, l'analyse des données historiques des écarts a permis de révéler une absence de risque de non-atteinte des volumes de production et d'exportation du manganèse et du bois. Ces deux (2) ressources constituent des variables dont la probabilité de survenance du risque de non atteinte semble très faible et de ce fait, l'impact budgétaire reste négligeable.

En revanche, le risque de non atteinte des prévisions réalisées dans le cadre de l'huile de palme reste moyen avec une probabilité de survenance moyenne et un impact budgétaire de même ampleur.

1.2.2 Risques liés aux hydrocarbures

La volatilité des prix du pétrole pourrait resserrer les contraintes budgétaires, déjà importantes, et une baisse soutenue des prix entraînerait une réduction des recettes publiques. Si les prix du pétrole venaient à diminuer, cela pourrait compromettre la capacité de l'État à financer ses dépenses publiques, notamment dans les secteurs de la santé, de l'éducation et des infrastructures.

Graphique 1 : Evolution du cours du baril de pétrole et du solde budgétaire de base 2013-2023



Source : DGEPPF

1.2.3 Risque lié au ralentissement de l'économie mondiale

Le ralentissement de l'économie mondiale pourrait affecter l'économie gabonaise à travers deux principaux canaux : les échanges commerciaux et l'activité économique.

En effet, l'activité mondiale en 2025 connaîtrait une augmentation de sa croissance à 3,3% contre 3,2% en 2024. Toutefois, la croissance dans les économies des pays en développement ralentirait notamment en Chine (+4,5% en 2025 contre 5,0% en 2024) et en Inde (+6,5% en 2025 contre 7,0% en 2024). Or le ralentissement en Chine, principal débouché de nos exportations, entraînerait une réduction de la production des principaux opérateurs évoluant en particulier dans le bois, et par conséquent une dégradation de nos échanges commerciaux.

De ce fait, l'économie gabonaise reste très exposée, ce qui pourrait nuire à notre potentiel de croissance. Les retombées de ce ralentissement toucheraient le Gabon au moment où son espace budgétaire serait extrêmement restreint.

1.3 Evaluation des risques de fluctuations des cours des matières premières

Globalement, l'activité économique devraient se relever de 0,4 point de pourcentage en 2025 et sur la période de 2026-2027, l'impact étant négligeable sur la croissance économique. Cette situation s'explique principalement par la résilience de l'économie gabonaise face aux différents chocs externes.

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

- Choc 1 : une baisse de 15% du prix du brut gabonais à 57,0 USD ;
- Choc 2 : une baisse du prix du minerai de manganèse égale à la croissance moyenne historique des 3 dernières années ;
- Choc 4 : une dépréciation de 13% toutes choses restant inchangées.

Tableau 5 : Hypothèses de chocs macroéconomiques

	Choc 1	Choc 2	Choc 3	Choc 4
Prix du Pétrole	Baisse de 15% du prix du pétrole par rapport à 2025 : 57,0\$	Baisse de 20% par rapport à 2025 et une baisse de 20,7% de la production pétrolière	Inchangé	Inchangé
Prix du manganèse	Inchangé	Inchangé	Baisse du prix = croissance moyenne historique = -4,0%	
Taux de change	Inchangé	Inchangé	Inchangé	Dépréciation de 13%

Source : DGEPPF

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

Tableau 6 : Impact du prix du pétrole et du manganèse sur les variables macroéconomiques

	Recettes totales d'exportations	Production valorisée	Taux de croissance du PIB
Choc 1	0,02	-0,56	0,02
Choc 2	0,02	-0,56	0,02

Source : DGEPPF

Ces différentes simulations montrent que :

- une baisse de 15 % du prix du baril gabonais a des effets négatifs sur la production valorisée, la croissance du PIB et sur les recettes totales d'exportations. En effet, la dégradation du prix du baril gabonais devrait se traduire par une baisse de 0,02 point de croissance du PIB, une perte de 1,686 point de croissance, une baisse de 0,02 pour les recettes totales et la production valorisée devrait régresser de 0,56. En revanche, entre 2026 et 2027 une reprise plus que prévue de 4,6 % en moyenne serait observée. L'effet de la baisse du prix du pétrole s'estomperait au-delà de 2027 ;
- un choc sur le cours du manganèse ne semble pas affecter significativement l'évolution de la croissance, la tendance restant inchangée.

Tableau 7 : Panorama des risques macroéconomiques pour 2025

N°	Identification du risque	Probabilité d'occurrence (P)	Impact du risque sur les recettes ou les dépenses (I)	Niveau de maîtrise (M)	Criticité du risque Total = (I x P x M)	Analyse de la criticité entre 2020 et 2021	Observations et/ou Mesures	Acteurs en charge de l'action (Administration, ministère)
1	Baisse de 15% de la production pétrolière	4	5	4	80	Criticité identique	Choc macroéconomique important qui nécessite la mise en œuvre du fonds de stabilisation de soutien à l'activité pétrolière.	Ministères des Hydrocarbures, du Budget et de l'Economie

Les trois critères -impact, probabilité et maîtrise- permettent d'obtenir une note portant criticité du risque. Cette note permet de dire si un risque est faible et couvert (note inférieure à 30, code vert), s'il est couvert partiellement mais suffisant (note entre 30 et 59, code jaune), s'il est couvert partiellement et de manière insuffisante (note allant de 60 à 90, code orange) ou s'il est fort et non couvert de manière efficiente (note >90, code rouge). Cette cotation est mise en parallèle de la nécessaire analyse globale du risque. Il s'agit surtout d'un outil d'aide à la prise de décision.

Impact (I) et Probabilité (P) : cotation de 1 (très faible) à 5 (très fort)

Maîtrise (M) : cotation de 5 (non maîtrisé) à 1 (sous-contrôle)

Tableau 8 : Criticité du risque

Criticité du risque	
	Risque globalement couvert si total <30
	Couverture du risque partielle mais suffisante si total entre 30-59
	Couverture du risque partielle mais insuffisante si total entre 60-90
	Couverture du risque inefficente si total >90

2. RISQUES LIÉS À LA DETTE PUBLIQUE

L'analyse des risques liés à la dette publique est établie sur la base des évolutions du service et de l'encours de 2025 à 2027 ainsi que des recommandations du FMI tirées de l'analyse de la viabilité de la dette. Il s'agit notamment des risques budgétaires liés aux variations des taux d'intérêt et de change, et du risque de refinancement de la dette.

Tableau 9 : Evolution de l'encours de la dette publique de 2025 à 2027 (en milliards de FCFA)

	2021	2022	2023	2024(fin juin)	2025	2026	2027
Encours extérieur	4238,8	4443,2	4245,1	4303,5	3458,4	2478,6	1614,6
Encours intérieur	2567,3	2414,4	2331,8	2626,8	2580,6	1883,8	1356,6
Encours total	6806,1	6857,6	6576,9	6930,3	6039	4362,4	2971,2

Source : DGD

De 2025 à 2027 les ressources mobilisées serviraient d'une part au refinancement de la dette publique et d'autre part au financement des projets. Toutefois, les niveaux importants du service et la baisse considérable des tirages projetés les trois (03) années avenir contribueraient à la baisse considérable de l'encours total à l'horizon 2027.

Par ailleurs, le taux d'endettement resterait viable à moyen terme, soit 54,8%, se situant en dessous du seuil communautaire de 70%. Dans le scénario de référence, il se situerait à environ 46,4 % du PIB en 2025. Les tests de résistance quant à eux confirment la soutenabilité de la dette publique aux scénarii de choc standards. Toutefois, les tensions sur la liquidité demeurent considérables, en raison de l'importance du service de la dette rapporté aux recettes budgétaires, soit 50,1% en 2025.

Tableau 10 : Coût et risque de la dette publique à fin Juin 2024

Ratios de coût et de risque		Extérieure	Intérieure	Total
Encours de la dette en milliards de FCFA		4303,5	2626,8	6930,3
Encours de la dette en % du PIB		34	20,8	54,8
Service de la dette en % des recettes budgétaires		6,1	13,4	19,5
Taux d'intérêt Implicite en %		4,1	5,1	4,5
Risque de Refinancement	Maturité moyenne du Portefeuille de la dette totale en année	5,5	2,2	4,2
	Dettes arrivant à maturité dans un an en %	10,5	32,3	18,9
Risque de Taux d'intérêt	ATR (Average Time to Refixing) - années	3,8	2,2	3,2
	Dettes à refixer dans un an – en %	35,9	32,3	34,5
	Dettes à taux fixe en % de la dette totale	70,8	100	82
Risque de change	Dettes en devises en % de la dette totale	-	-	60,4
	Dettes à change flottant en % de la dette en devises	-	-	64,5

Source : DGD

2.1. Risque lié au taux d'intérêt

Le risque de taux d'intérêt est lié à l'impact que pourrait avoir les variations de ce dernier sur la fluctuation du service de la dette. Ce risque précise donc la volatilité du service de la dette aux éventuelles fluctuations de taux d'intérêt du marché.

Tableau 11 : Maturité et durée moyennes de refixation du portefeuille

Période	Type	2023(Fin Décembre)	2024(fin Juin)
Maturité moyenne du portefeuille	Extérieure	5,5	5,4
	Intérieure	2,2	2,5
	Ensemble	4,2	4,3
Durée moyenne de refixation du portefeuille	Extérieure	3,8	3,8
	Intérieure	2,2	2,5
	Ensemble	3,2	3,3

Source : DGD

A fin juin 2024, l'encours de la dette publique s'élève à 6930,3 milliards de FCFA, avec 82 % de dettes à taux fixes et 18,0% à taux variables. Cette tendance serait presque identique à fin Décembre 2024, soit 82,7%. In fine, le risque de taux d'intérêt est largement atténué par le niveau important de la part des prêts à taux fixes, aussi conforte-t-il les orientations stratégiques.

2.2. Risque lié au taux de change

L'augmentation potentielle du service de la dette liée aux variations de taux de change par rapport au montant attendu constitue un risque de change. Il fait référence à la vulnérabilité du portefeuille de la dette et du coût de la dette publique. Autrement dit, Le risque de change est la probabilité de voir le volume de l'encours et le coût du service de la dette augmenter, à la suite d'une dégradation de la parité du Franc CFA par rapport aux autres devises.

Tableau 12 : Evolution de la dette extérieure et de la dette flottante en % de la dette en devise de 2023 à fin 2024 (en milliards de FCFA)

	2023		Juin 2024		Décembre 2024	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Dette extérieure en % de la dette totale	4354,6	61,4	4303,4	62,1	4274,7	60,6
Dette à change flottant en % de la dette en devise	2974,1	68,3	2912,2	67,7	2828,5	66,2
Total	7 081,0		6 930,2		7 048,1	

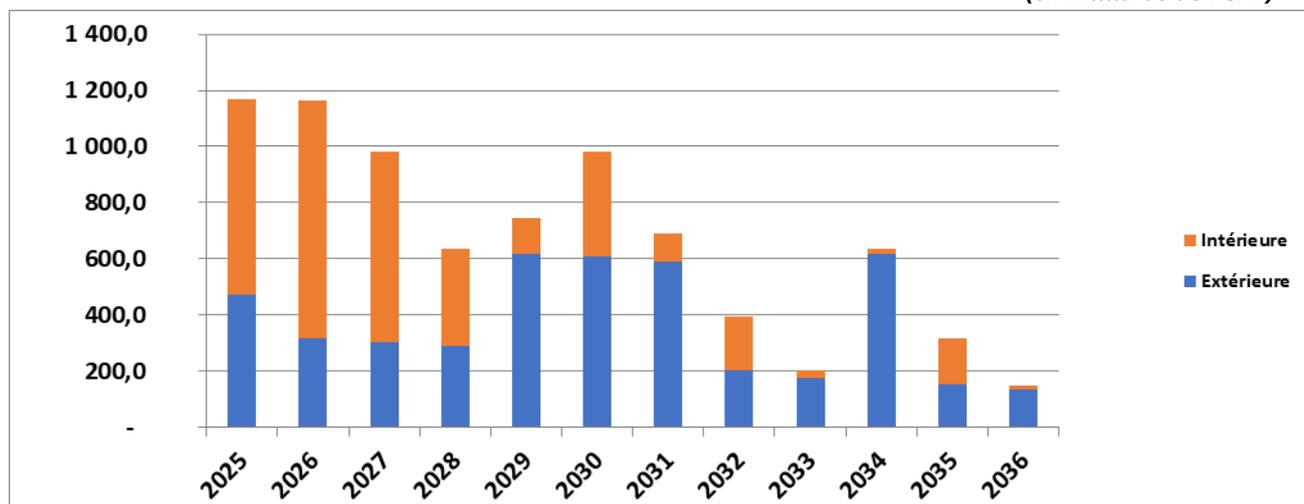
Source DGD

La structure de la dette en devises à fin 2024 demeurerait sensiblement la même que celle observée l'année précédente, avec une prédominance du dollar américain et de l'euro, soit environ 95,0% de la dette en monnaies étrangères. Le dollar resterait la principale monnaie à change variable du portefeuille de la dette extérieure avec une part estimée à 66,2%.

En définitive, à fin 2024, la dette publique gabonaise resterait fortement exposée au risque de taux de change du fait de sa composition en devises notamment celle libellée en dollar américain. Toutefois, ce risque serait atténué par la proportion importante des changes fixes dans le portefeuille du XAF et de l’Euro qui représenteraient plus de 59,9 % de l’ensemble du portefeuille.

Graphique 2 : Profil de remboursement du service extérieur et intérieur de 2025 à 2027

(en milliards de FCFA)



Source DGD

A fin décembre 2024, 36,2% du portefeuille seraient composés de dettes ayant une maturité moyenne de 0,0 à 5,0 ans, ce qui entrainerait un risque de liquidité sous-jacent. Ce risque est toutefois atténué par le rallongement des maturités comprises entre 5,0 et plus de 20 ans, en raison de l’émission d’un Eurobond à plus de 30 ans à fin 2024. Cette dynamique traduirait, bien que présente, une moindre exposition au risque de refinancement. Ainsi, le profil de risques du portefeuille de la dette existante reste modéré à fin 2024 pour les risques de refinancement et de taux d’intérêt.

En revanche, le risque de taux de change demeure significatif dans la dette en devise en raison du poids du Dollar américain dans le portefeuille de la dette extérieure.

Par ailleurs, les autorités devraient mettre en œuvre des procédures efficaces en matière de règlement à échéance des obligations du service de la dette, d’établir des mesures préventives afin de minimiser les risques de refinancement des euro-obligations et enfin d’adopter une stratégie crédible de gestion et d’atténuation des risques liés aux variations de change tel que le Dollar américain aujourd’hui.

3. RISQUES LIÉS AUX ENTITÉS DU SECTEUR PUBLIC AUTRES QUE L'ÉTAT

3.1 Risques liés aux collectivités locales

La problématique de l'autonomie financière des collectivités demeure la même, car les ressources essentielles sont constituées des ristournes, d'impôts et des subventions.

Ainsi, les mêmes risques peuvent impacter le fonctionnement régulier d'une collectivité locale, du fait de l'écart causé entre les résultats et les prévisions budgétaires. A cet effet, deux (2) principaux risques systémiques, à savoir les dépenses de personnel et la capacité de mobilisation de ressources propres, dont la forte probabilité d'occurrence nécessite de profondes réflexions, sont à considérés.

3.1.1 Dépenses de personnel

Les dépenses de personnel des collectivités locales suivent une trajectoire ascendante depuis plusieurs années et représentent aujourd'hui une part prépondérante de leurs crédits de fonctionnement. Certaines collectivités locales consacrent jusqu'à 90% de leurs budgets au fonctionnement, contrairement à la règle qui prescrit un minimum de 40% à consacrer aux investissements.

La croissance de la masse salariale des collectivités locales s'expliquerait essentiellement par des effectifs en constante augmentation, ce qui réduit l'espace budgétaire. Ce rétrécissement entraîne une faible capacité à mettre en œuvre des projets d'investissement. Ainsi, des actions de modernisation devraient être menées notamment sur la maîtrise de la masse salariale et la rationalisation des dépenses de personnel pour dégager des ressources permettant aux exécutifs locaux d'agir et le renforcement de l'encadrement budgétaire par l'Etat aux fins de réduire les risques portant sur les passifs contingents qui en découleraient.

3.1.2 Capacité de mobilisation des ressources propres des collectivités locales

L'ensemble des collectivités locales sont confrontées à un risque systémique du fait de la non optimisation de la procédure de recouvrement des impôts et taxes qui obère leurs ressources propres.

Cette situation touche aussi bien l'amont, à travers le manque d'outils d'identification des contribuables, la maîtrise de la chaîne fiscale ou le consentement des populations à l'impôt que l'aval du fait du manque d'une stratégie efficace de mobilisation des ressources locales axée à la fois sur la digitalisation et le renforcement des capacités des acteurs locaux avec l'appui constant de l'Etat.

On note également au titre des risques identifiés relevant de la tutelle de l'Etat sur les collectivités locales, les risques liés :

- aux dettes sociales ;
- aux rémunérations et effectifs des agents ;
- à l'absence de transparence dans la gestion ;
- à l'absence et le non-respect des plans d'investissement.

3.2 Risques liés aux services publics personnalisés

Les services publics personnalisés (SPP) se définissent comme des organismes publics assurant une mission de service public et jouissant d'une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat, conformément aux dispositions de l'article 35 de la loi n°020/2005 du 3 janvier 2006 fixant les règles de création, d'organisation et de gestion des services de l'Etat. Ces derniers peuvent générer des ressources propres dans le cadre de leurs activités

Pour les risques émanant des services publics personnalisés (SPP), il s'agit des aléas budgétaires spécifiques, obligations financières explicites ou non que l'État pourrait être amené à supporter, conditionnellement à la survenance d'évènements incertains.

Ainsi, l'apparition des risques budgétaires peut compromettre la mise en œuvre efficace des missions dévolues aux SPP. Ces risques se manifestent sous plusieurs formes, notamment des passifs contingents engendrés par des facilités ou des prêts importants obtenus auprès des établissements financiers, des insuffisances dans le pilotage budgétaire et le suivi de la performance, des dérapages budgétaires, faiblesses du système d'information comptable, etc. Pour contenir ces risques, des démarches multidimensionnelles ont été initiées afin de disposer d'un cadre de pilotage adéquat des établissements publics.

L'identification des risques liés aux services publics personnalisés renvoie principalement à la collecte de leurs données sur les états financiers. A cet effet, Il ressort que les risques budgétaires les plus saillants sont :

- la non prise en compte de la dette sociale (CNSS) par plusieurs SPP ;
- les recrutements non arrimés aux besoins réels et au profil de chaque SPP ;
- L'insoutenabilité du poste des dépenses du personnel ;
- les faiblesses de la gouvernance des organes de gestion des SPP
- les défaillances du système de recouvrement des créances ;
- la faible couverture des informations relatives aux ressources propres générées par les SPP ;
- les engagements budgétaires implicites (notamment garanties émises par l'Etat sur la reprise de la dette sociale de certains SPP).

Pour contenir ces risques, des démarches multidimensionnelles ont été initiées par les pouvoirs publics afin de mettre en place une gestion axée sur les résultats. Celle-ci permettra d'obtenir entre autres les effets suivants :

Pour l'administration centrale :

- Exhaustivité d'information budgétaire nécessaire à l'élaboration des projets de lois de finances ;
- Elaboration du cadre légal et réglementaire d'identification, d'évaluation et d'atténuations des risques
- développement des outils et méthodes de gouvernance et de contrôle des Opérateurs (tutelles technique et financière) ;

- Pour les Opérateurs :
 - renforcement de la collaboration avec les tutelles technique et financière ;
 - amélioration de la transparence et de la performance budgétaire.
- Pour le Parlement :
 - Contrôle des cadres juridiques, institutionnels et des ressources financières des SPP .

4. AUTRES RISQUES SPÉCIFIQUES

4.1 Risque sanitaire

Tableau 13 : Identification des risques sanitaires

Identification du risque		Description du risque	Probabilité de survenance (Faible-moyen-élevé*)	Impact budgétaire potentiel en CFA
1.1.	Diphthérie	Risque d'infection des voies respiratoires supérieures qui peut conduire à la paralysie du système nerveux central ou bien du diaphragme et de la gorge, entraînant la mort par asphyxie.	Moyen	
1.2.	Variole du singe	La variole du singe, orthopoxvirose simienne, infection à virus monkeypox est une maladie virale rare causée par le virus de la variole du singe.	Elevé	

Source : Ministère de la santé

4.1.1 Justificatif de leur impact sur le budget

Déclarée « urgence de santé publique de portée internationale » par l'Organisation Mondiale de la Santé, la recrudescence des cas de Mpox ou variole du singe fait craindre une propagation mondiale et des risques d'importation de cas au Gabon. Face à la résurgence de ce virus, le Gouvernement a mis en place des mesures de sécurité afin de contenir la propagation de cette maladie. Il convient de renforcer ledit dispositif de surveillance à toutes les portes d'entrée sur le territoire national et de sensibiliser davantage les populations au respect des mesures barrières pour minimiser au maximum la propagation de ce virus entre humains.

Dans le cas extrême d'accélération de la propagation du virus dans le monde et au Gabon, les stratégies de lutte freineraient l'activité économique et affaibliraient le recouvrement des recettes budgétaires. Toutefois, l'expérience acquise dans la gestion de la Covid19 constituerait un atout précieux permettant d'atténuer les effets de la crise de mpox au Gabon.

4.1.2 Principales mesures d'atténuations

Les mesures d'atténuations sont essentiellement axées sur la sensibilisation et le dépistage.

Tableau 14 : Identification des risques

N°	Identification du risque	Description du risque	Probabilité de survenance	Impact budgétaire Potentiel CFA	Mesures d'atténuation
			Faible Moyen Elevé	Faible Moyen Elevé	
			< 10% compris >40% entre 10 et 40%	>5% compris > 20% entre 5 et 20%	
1	Diphtérie	Risque d'infection des voies respiratoires supérieures qui peut conduire à la paralysie du système nerveux central ou bien du diaphragme et de la gorge, entraînant la mort par asphyxie.			Sensibilisation et dépistage
2	Variole du singe	Eruption cutanée, fièvre, de maux de tête, de douleurs musculaires, de douleurs dorsales, d'une asthénie et d'adénopathies (hypertrophie des ganglions lymphatiques). Les formes graves de la mpox peuvent être des lésions plus grandes et plus étendues, des surinfections bactériennes de la peau, une septicémie ou des infections pulmonaires, des atteintes cérébrales (encéphalite), cardiaques (myocardite) ou oculaires. Mpox a un taux de létalité d'environ 3 à 6 % en 2022 (OMS).			Sensibilisation et dépistage

Source : Ministère de la santé

En l'absence des données statistiques, le calcul de la criticité du risque tel que défini dans le tableau ne peut être fourni. Toutefois, la multiplication des foyers dans les pays de la sous-région appelle à la stricte application des mesures édictées dans le plan d'urgence adopté par le Gouvernement afin de réduire le risque de propagation du virus au Gabon.

4.2 Nature de catastrophes et leur impact sur les populations

4.2.1 Identification du risque

Selon la terminologie de l'UNDDR (anciennement UNISDR, en anglais), c'est-à-dire le Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe, point focal des Nations Unies dans ce domaine, un risque de catastrophe naturelle est défini comme la combinaison de la probabilité d'un événement et de ses conséquences négatives. Dans le sens technique, il est défini par la combinaison de trois termes : danger, exposition et vulnérabilité.

Tableau 15 : Identification des risques de catastrophes naturelles

Identification du risque		Description du risque	Probabilité de survenance	Impact budgétaire potentiel en CFA (Faible moyen-élevé*)
1.1.	Inondation	Accumulation d'eau à l'endroit ou à proximité du point où la pluie est tombée	Elevé	2 725 279 323
1.2.	Vents violents	Mouvement de l'air se déplaçant d'une zone de hautes pressions vers une zone de basses pressions caractérisé par une apparition soudaine, dont la vitesse augmente d'au moins 16 nœuds et se maintient à 22 nœuds ou plus pendant au moins une minute	Moyen	1 573 546 382
1.3.	Glissements de terrain (Éboulement)	Déplacement vers le bas d'une masse de débris, de terre ou de roches sur une pente.	Faible	124 500 001
1.4.	Incendies	Grand feu qui se propage en causant des dégâts.	Moyen	1 562 708 345
TOTAL				5 986 034 051

4.2.2 Justificatif de leur impact sur le budget

La gestion des catastrophes occupe une place de choix dans l'agenda du ministère de l'Intérieur à travers la Direction Générale de la Protection Civile (DGPC). Elle constitue un pan important de son action. Les conséquences des aléas naturels et ceux provoqués par l'homme sur les populations sont souvent désastreuses, à l'image :

Des inondations :

- Détérioration des meubles (canapés, fauteuils, chaises, literies) ;
- Détérioration des appareils électroménagers ;
- Dégâts sur les installations électriques ;
- destruction des habitations ;
- Perte des vies humaines.

Des orages :

- Destruction totale ou partielle de la charpente ;
- Destruction totale ou partielle du plafond ;
- Dégâts sur les installations électriques ;
- Perte de la maison ;
- Perte des vies humaines.

Des glissements de terrain :

- Détérioration des meubles (canapés, fauteuils, chaises, literies) ;
- Détérioration des appareils électroménagers ;
- Dégâts sur les installations électriques.
- Perte de la maison ;
- Perte des vies humaines.

Des incendies :

- Perte de la maison et de son contenu ;
- Perte des vies humaines ;
- Impacts lourds (intoxication par gaz et fumées, brûlures, asphyxie, blessures...).

Principales mesures d'atténuation

Tableau 16 : Identification du/des risque(s) de catastrophes naturelles

N°	Identification du risque	Description du risque	Probabilité de survenance	Impact budgétaire Potentiel CFA	Mesures d'atténuation
			Faible Moyen Elevé < 10% compris >40% entre 10 et 40%	Faible Moyén Elevé >5% compris > 20% entre 5 et 20%	
1	Inondation	Accumulation d'eau à l'endroit ou à proximité du point où la pluie est tombée	Elevé	2 725 279 323	<ul style="list-style-type: none"> réduire le niveau d'exposition aux aléas (spots de sensibilisation contre les Inondations, les constructions anarchiques ...); recueillir et collecter les données utiles à l'établissement d'une carte nationale des zones à risques; installer et former les Comités provinciaux de la Plate-forme nationale pour la Prévention et la Réduction des Risques de Catastrophe.
2	Vents violents	Mouvement de l'air se déplaçant d'une zone de hautes pressions vers une zone de basses pressions caractérisée par une apparition soudaine, dont la vitesse augmente d'au moins 16 nœuds et se maintient à 22 nœuds ou plus pendant au moins une minute	Moyen	1 573 546 382	
3	Glissements de terrain (Éboulement)	Déplacement vers le bas d'une masse de débris, de terre ou de roches sur une pente.	Faible	124 500 001	
4	Incendies	Grand feu qui se propage en causant des dégâts.	Moyen	1 562 708 345	<ul style="list-style-type: none"> réduire le niveau d'exposition aux aléas (spots de sensibilisation sur le transport des marchandises dangereuses...); installer et former les Comités provinciaux de la Plate-forme nationale pour la Prévention et la Réduction des Risques de Catastrophe; Procéder à des sessions de formations en secourisme routier, en gestes de premiers secours, en conduite défensive et au maniement des extincteurs de type ABC; Rédiger pour les Etablissements recevant du Public (ERP), les Registres de Sécurité (RS) et les Plans d'Opérations Internes (POI).

Source : Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité

Tableau 17 : Panorama des risques de catastrophes naturelles pour 2025

N°	Identification du risque	Probabilité	Impact du risque sur les recettes ou les dépenses	Niveau de	Criticité du risque	Analyse de la criticité entre	Observations et/ou Mesures	Acteurs en charge de l'action
		d'occurrence	(I)	maîtrise	Total = (I x P x M)	2022 et 2023		(Administration, ministère)
		(P)		(M)				
1.	Glissement de terrain	2	1	2	4		<ul style="list-style-type: none"> réduire le niveau d'exposition aux aléas (spots de sensibilisation contre les Inondations, les constructions anarchiques ...) recueillir et collecter les données utiles à l'établissement d'une carte nationale des zones à risques ; 	Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité
2.	Incendie	2	2	2	8		<ul style="list-style-type: none"> réduire le niveau d'exposition aux aléas (spots de sensibilisation sur le transport des marchandises dangereuses...) installer et former les Comités provinciaux de la Plate-forme nationale pour la Prévention et la Réduction des Risques de Catastrophe ; Procéder à des sessions de formations en secourisme routier, en gestes de premiers secours, en conduite défensive et au maniement des extincteurs de type ABC ; Rédiger pour les Etablissements recevant du Public (ERP), les Registres de Sécurité (RS) et les Plans d'Opérations Internes (POI). 	
3.	Vent violent	3	2	3	18		<ul style="list-style-type: none"> réduire le niveau d'exposition aux aléas (spots de sensibilisation contre les Inondations, les constructions anarchiques ...) recueillir et collecter les données utiles à l'établissement d'une carte nationale des zones à risques ; installer et former les Comités provinciaux de la Plate-forme nationale pour la Prévention et la Réduction des Risques de Catastrophe. 	
4.	Inondation	4	4	3	48			

Source : Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité

Impact (I) et Probabilité (P) : cotation de 1 (très faible) à 5 (très fort) ;

Maîtrise (M) : cotation de 5 (non maîtrisé) à 1 (sous-contrôle).

Tableau 18 : Criticité du risque

Criticité du risque	
	Risque globalement couvert si total <30
	Couverture du risque partielle mais suffisante si total entre 30-59
	Couverture du risque partielle mais insuffisante si total entre 60-90
	Couverture du risque inefficace si total >90

4.3 Risques juridiques liés aux contentieux administratifs

L'Agence Judiciaire de l'Etat (AJE) assure, à titre exclusif, la prévention des risques juridiques liés au fonctionnement des services de l'Etat, des collectivités locales et des autres personnes morales de droit public, ainsi que la défense des intérêts de ces entités devant toute juridiction, tant en demande, en défense qu'en intervention. La stratégie de la gestion du contentieux de l'Etat se base sur trois niveaux essentiels qui sont la prévention du contentieux, les solutions alternatives pour le règlement du contentieux, et la gestion du contentieux judiciaire.

L'AJE bénéficie dans le cadre de ses missions d'une ligne budgétaire pour les indemnités et les condamnations de l'Etat.

Toutefois, en raison des incertitudes quant à la nature et aux montants des condamnations de l'Etat, les provisions constituant la ligne budgétaire de l'AJE peuvent être insuffisantes pour couvrir les coûts réels. Cette ligne requiert des abondements supplémentaires en cours d'années et conduit à des écarts avec les prévisions budgétaires initiales.

En l'absence d'information, ce risque n'a pas fait l'objet d'une évaluation. Pour les prochains exercices, il conviendrait d'évaluer systématiquement les risques budgétaires des contentieux de masse, de renforcer le contrôle des provisions pour litiges et des engagements « hors bilan » par les services compétents de l'Etat afin de mieux identifier et documenter les sources de dépenses contentieuses.

4.4 Risques liés à la mobilisation de recettes de porte

La réalisation de l'objectifs de recettes de porte au titre de la loi des Finances 2025 est soumise à des risques multiples que sont :

- les difficultés à mettre en œuvre certaines mesures, actions et dispositions de la Loi des Finances à fort impact sur la mobilisation des recettes ;
- la faiblesse dans l'action en recouvrement des impayés des droits et taxes ;
- l'absence d'équipements et matériels opérationnels réduisant l'efficacité des contrôles et de la surveillance du territoire ;
- la difficulté à mettre en application une stratégie de rationalisation de la dépense fiscale, situation aggravée par les exonérations ponctuelles prises en cours d'exercice pour remédier à des situations exceptionnelles engendrant des pertes de recettes non maîtrisées ;

- la fraude douanière, par le biais de la contrebande, des fausses déclarations de valeur, d'espèce et d'origine, édulant et compromettant les droits et taxes à collecter ;
- la baisse des prix internationaux impacterait négativement les bases de taxation à l'exportation valeur FOB (Franco On Bord) et à l'importation valeur CAF (Coût, Assurances et Fret), ce qui devrait affecter le recouvrement des droits et taxes ;
- un dysfonctionnement au niveau de la chaîne logistique portuaire pouvant engendrer un goulot d'étranglement dans la procédure de dédouanement des biens importés ou un détournement du trafic avec pour conséquence une contre-performance dans la mobilisation des recettes. Aussi, ce risque pourrait survenir en cas de crise sociopolitique. Pour faire face à tous ces risques sur la mobilisation des recettes de portes susmentionnés, les mesures d'atténuation ci-après ont été identifiées :
 - l'ouverture des discussions préalables avec les acteurs économiques concernés par une mesure ou disposition à inscrire dans une Loi des Finances ;
 - la mise en place d'une stratégie d'apurement des restes à recouvrer et autres impayés des droits et taxes ;
 - la rationalisation de la dépense fiscale par une meilleure gestion du cadre législatif et réglementaire en matière d'exonération, par une limitation temporelle des exonérations et par une détermination des listes énumératives de biens éligibles à chaque mesure d'exonération ;
 - le renforcement de la dotation des bureaux de douanes en scanners et en ponts- bascule ;
 - l'acquisition des véhicules terrestres et nautiques pour rendre les services de surveillance des douanes opérationnels ;
 - le renforcement de l'analyse de risques, la mise en place d'un fichier valeur en douane et la création d'une base des données contentieuses ;
 - la mise en place des plateformes d'échanges des données avec les douanes des pays frontaliers ;
 - l'élaboration du rapport annuel sur les données miroirs (comparaison entre les données d'importations gabonaises et les données internationales d'exportations vers le Gabon) pour renforcer la prise en charge de certains produits ciblés par ledit document ;
 - la finalisation de l'implémentation du SYDONIA World sur l'ensemble des postes douaniers pour une sécurisation optimale des recettes ;
 - la stabilisation du climat social en mettant en place des cadres de discussions avec tous les usagers et les partenaires sociaux.

4.5 Risques liés à la mobilisation des recettes fiscales intérieures

La mobilisation des recettes internes est généralement tributaire de l'évolution de l'activité économique, de la politique fiscale et des réformes mises en œuvre par l'Administration fiscale.

Les facteurs susceptibles d'entraîner un écart entre les prévisions de recettes et leur réalisation au cours de l'exercice budgétaire sont divers et concernent notamment :

- **les risques macroéconomiques : tout changement sur les hypothèses de croissance** aura un impact négatif sur la réalisation des recettes fiscales ;
- **l'évolution de la dépense publique et celle des entreprises**: une hausse de la commande publique engendrerait une accélération des dépenses d'investissement du secteur et la création d'emploi, toutes choses étant égales par ailleurs. Ces évolutions positives affecteraient les bases d'imposition et le niveau de mobilisation des recettes fiscales ;
- **l'impact des mesures prises dans le cadre de la vie chère** : En vue de protéger le panier de la ménagère face à l'augmentation des prix des produits de première nécessité, les pouvoirs publics utilisent souvent la fiscalité comme levier, par le biais d'exonérations. Si cette stratégie se poursuit à court et long terme, elle pourra engendrer des baisses dans le recouvrement des recettes fiscales, particulièrement sur les recettes de TVA ;
- **L'accroissement des dépenses fiscales** est un facteur de risque non négligeable sur la mobilisation des recettes. En effet, leur coût augmente chaque année, passant, par exemple, de 247,1 milliards de FCFA pour la Loi des Finances 2024 à 239,8 milliards de FCFA pour la Loi des Finances 2023, soit une augmentation de 3%. Les dépenses les plus importantes concernent la TVA avec 83,7% du total ;
- **le retard dans l'exécution du budget alloué au financement des réformes initiées par la DGI** (projet Digitax et facture normalisée, ouvertures des Centres des Impôts...) ;
- les éventuelles réformes de politique fiscale tendant à **supprimer certains impôts et taxes ou à modifier leur assiette et leur taux**, auront pour conséquence une baisse des recettes ;
- **l'absence ou l'insuffisance des ressources financières et humaines** pourrait constituer un obstacle majeur à l'atteinte des objectifs assignés;
- **le non-paiement de la dette intérieure et le recours à la compensation des créances**. En effet, lorsque les contribuables détiennent des créances sur l'Etat et que ce dernier ne peut pas les honorer, ils ont tendance à ne pas payer leurs impôts, arguant que cela obère leur trésorerie et, par conséquent, leurs investissements ;

- la **détérioration du climat social** est également un facteur de risque susceptible de gêner considérablement l'atteinte des objectifs assignés à la DGI ;
- la **non adoption par le parlement des réformes** proposées dans le cadre de l'élaboration des lois de finances et dont l'impact budgétaire est pris en compte dans le budget prévisionnel.

4.6 Risques liés à l'exécution des dépenses budgétaires

Les risques sur l'exécution des dépenses budgétaires se définissent comme des facteurs pouvant entraîner un écart entre les prévisions des dépenses et leur réalisation effective au cours d'un exercice budgétaire.

A cet effet, l'on peut noter deux types de risques budgétaires :

- les risques de sous-estimation des dépenses conduisant aux dépassements par rapport à la loi de finances de l'année, avec pour conséquence majeure un effet d'éviction sur les autres dépenses programmées ;
- les risques de sous-exécution des dépenses ayant pour effet la non matérialisation de projets portés par différents services publics.

Ces risques conduisent à des ajustements qui peuvent s'opérer par virements et transferts de crédits, modifiant ainsi l'autorisation parlementaire. Le tableau ci-dessous présente les écarts de l'exécution des dépenses par titre du budget de l'Etat par rapport à la loi, sur la période allant de 2021 à 2023.

Tableau 19 : évolution des dépenses de 2021 à 2023

Titres - BE 2021	LFR 2021	Ordonnances à fin décembre	Ecart
Titre 1 : charges financières de la dette	293 628 340 620	312 362 485 591	- 18 734 144 971
Titre 2 : dépenses de personnel	685 100 000 000	686 372 522 407	- 1 272 522 407
Titre 3 : dépenses de biens et services	295 359 780 661	362 786 130 799	- 67 426 350 138
Titre 4 : dépenses de transfert	280 692 545 209	249 707 828 746	30 984 716 463
Titre 5 : dépenses d'investissement	393 759 755 634	231 619 819 157	162 139 936 477
Titre 6 : autres dépenses	23 425 810 949	27 773 319 475	- 4 347 508 526
TOTAL	1 971 966 233 074	1 870 622 106 175	101 344 126 899

Titres - BE 2022	LFR 2022	Ordonnances à fin décembre	Ecart
Titre 1 : charges financières de la dette	330 147 043 606	337 558 414 953	- 7 411 371 347
Titre 2 : dépenses de personnel	684 006 161 400	709 934 261 171	- 25 928 099 771
Titre 3 : dépenses de biens et services	304 658 907 287	421 367 107 162	- 116 708 199 875
Titre 4 : dépenses de transfert	367 170 863 074	295 461 609 869	71 709 253 205
Titre 5 : dépenses d'investissement	366 048 658 879	248 401 140 395	117 647 518 484
Titre 6 : autres dépenses	50 195 000 000	51 355 883 693	-1160 883 693
TOTAL	2.102.226 634 246	2 064 078 417 243	38 148 217 003

Titres - BE 2023	LFR 2023	Ordonnances à fin décembre	Ecart
Titre 1 : charges financières de la dette	355 960 000 000	335 414 609 173	20 545 390 827
Titre 2 : dépenses de personnel	691 099 999 999	731 162 313 985	- 40 062 313 986
Titre 3 : dépenses de biens et services	311 248 716 522	385 410 168 853	- 74 161 452 331
Titre 4 : dépenses de transfert	352 253 404 331	268 986 537 985	83 266 866 346
Titre 5 : dépenses d'investissement	363 191 024 248	274 624 733 939	88 566 290 309
Titre 6 : autres dépenses	50 933 000 000	23 236 712 479	27 696 287 521
TOTAL	2 124 686 145 100	2 018 835 076 414	105 851 068 686

Source : états réconciliés 2021 - 2023

Analyse des risques budgétaires de 2021 à 2023

Pour parvenir à la maîtrise des risques inhérents aux dépenses courantes, il est nécessaire de cerner les problématiques qui expliqueraient les distorsions constatées à l'exécution du budget et les risques sous-jacents induits par cet état de fait.

Pour ce faire, plusieurs sources ou facteurs multidimensionnels peuvent être à l'origine des risques budgétaires et être catégorisés en cinq (5) points, notamment : le politique, le social, l'économique, le prévisionnel et le fonctionnel.

Le politique

La modification de l'architecture gouvernementale et administrative

Les remaniements ministériels et les nominations peuvent intervenir en cours d'exercice budgétaire. Ces derniers ont pour conséquences l'augmentation des dépenses de fonctionnement des cabinets ministériels et des administrations nouvellement créées.

L'impact des décisions gouvernementales sur les inscriptions budgétaires en cours d'exercice

Les décisions gouvernementales expriment la volonté des plus hautes autorités à répondre aux besoins urgents des populations. Ces dernières peuvent affecter les inscriptions budgétaires et conduire à des dépenses extrabudgétaires. Ce risque est d'autant plus élevé que la pression gouvernementale pousse à effectuer des mouvements de crédits sous forme, soit de transferts, de virements ou des décrets d'avances.

Ce risque est notamment constaté sur certaines lignes budgétaires portant les dépenses de biens et services et celles d'investissement, et se matérialise par les actions suivantes :

- création d'unités opérationnelles pour le soutien des projets d'investissement non prévus en loi de finances ;
- sur-exécution des dépenses de souveraineté ;
- prise en charge exceptionnelle des besoins de fonctionnement des institutions et des forces de défense et de sécurité.

La transmission tardive des fiches d'habilitation / Habilitation tardive des acteurs de la chaîne managériale (arrêté ministériel)

L'exécution des programmes votés dans la loi de finances est faite sous la responsabilité des ordonnateurs principaux qui sont, entre autres, des ministres. A cet effet, ces derniers désignent par arrêté, les ordonnateurs délégués qui sont soit des responsables de programmes (RPROG), des responsables de budgets opérationnels de programmes (RBOP), ou des responsables d'unités opérationnelles (RUO).

L'arrêté pris est par la suite transmis à la Direction du Suivi et de la Régulation de l'Exécution Budgétaire (DSREB) afin de procéder à l'habilitation des acteurs de la chaîne managériale sus mentionnés dans le système d'information Vectis, avant la mise en place des crédits. Le non-respect de ce préalable conduit à une habilitation tardive des RUO entraînant une faiblesse d'exécution des crédits des lignes budgétaires concernées.

Le social

Le mandatement des dépenses non prévues

Bien que l'exercice de préparation et de programmation consiste à prévoir l'ensemble des dépenses à prendre en charge dans le budget de l'Etat, il arrive toutefois, qu'en cours d'exercice, les dépenses non prévues dans la loi de finances fassent l'objet de mandatements.

Cette situation a pour conséquences d'évincer, d'une part, les dépenses régulièrement inscrites dans les documents budgétaires, de constater l'exécution en dépassement de certains postes de dépenses détériorant in fine les soldes budgétaires, d'autre part. Ce phénomène s'observe notamment par la poursuite de l'opération « gratuité des transports » instaurée lors de la période COVID-19.

L'économique

L'insuffisance des dotations budgétaires

La dotation budgétaire est généralement considérée comme un montant affecté à certains emplois du budget. A cet effet, dans l'exécution budgétaire, les crédits de chaque programme ou dotation, tels que définis respectivement aux articles 37 et 38 de la LOLFEB, sont répartis, en fonction de la nature économique des dépenses.

Ainsi, une faible dotation budgétaire peut entraîner la non-réalisation de certains projets et objectifs fixés au préalable. Cette situation a pour corollaire une démotivation des acteurs de la chaîne managériale. Les exemples les plus rencontrés sont notamment :

- l'insuffisance des dépenses de fonctionnement de l'Administration (fournitures de bureau, d'entretien, carburant, etc.) ;
- l'insuffisance des mises à disposition accordées aux opérateurs (cas de CLEAN AFRICA, SOGATRA, etc.) et entités en autonomie de gestion (hôpitaux, services extérieurs, etc.) pour la poursuite de leurs missions.

Le Prévisionnel

Une mauvaise évaluation des dépenses à la phase de programmation implique une rallonge des crédits dans la phase d'exécution. Ces dépassements peuvent s'observer au niveau des postes suivants :

- **titre 1, Charges financières de la dette** : la sous-estimation de intérêts de la dette Trésor et la non-programmation des commissions et frais ainsi que de frais divers ;
- **titre 2, dépenses de personnel** : sous-estimation des vacances et autres indemnités versées aux agents et des dépenses inhérentes à la régularisation des situation administratives des agents publics ;
- **titre 3, dépenses de biens et services et titre 4 – dépenses de transfert** : augmentation des dépenses d'utilité publique, des demandes de rallonges budgétaires, la sous-budgétisation des dépenses de bourses et subventions accordées aux opérateurs de l'Etat ;

Dans le cadre des projets pluriannuels, le report de la dotation budgétaire de la première année de réalisation pourrait être un risque qui met à mal la programmation des autres investissements.

4.7 Risques liés à la capacité d'absorption des crédits budgétaires alloués aux dépenses d'investissement

La capacité d'absorption budgétaire est une caractéristique majeure qui peut entacher le circuit d'exécution des crédits d'investissements. Durant ces derniers exercices budgétaires, de 2021 à 2023, les chiffres montrent des taux d'exécution respectifs de 59%, 68% et 76%. Le taux de consommation du budget d'investissement ne dépasse pas dans les meilleurs des cas le plafond de 76% des crédits inscrits dans la loi de finances et pour certains ministères ce taux reste inférieur à 50%.

Ainsi, une faible exécution du budget d'investissement peut compromettre la mise en œuvre des projets définis par les politiques publiques et pourrait conduire à des distorsions au niveau économique et social.

Les risques liés à la sous-capacité d'absorption trouvent leur origine dans trois (3) principales causes :

- macroéconomiques : capacité du marché à répondre aux besoins d'investissement de l'Etat, etc. ;
- institutionnelles : la lourdeur des procédures d'appel d'offres et de passation de marchés, etc. ;
- managériales : la méconnaissance des procédures par les acteurs de la chaîne managériale, etc.

A cet effet, des recommandations d'ordre général peuvent contribuer à atténuer les contraintes qui freinent le rythme d'exécution du budget d'investissement.

Le tableau ci-après présente l'exécution des dépenses d'investissement de 2021 à 2023.

Tableau 20 : exécution des dépenses d'investissement du budget de l'Etat de 2021 à 2023

Titre - BE	LFR 2021	Exécution 2021	Ecart	%
Titre 5. Dépenses d'investissement	393 759 755 634	231 619 831 026	161 799 924 608	59%
Financements sur ressources propres	191 389 976 336	174 271 476 974	17 118 499 362	91%
Financements extérieurs	153 441 259 959	57 348 342 183	96 092 917 776	37%
Projets sur fonds de concours	29 766 905 981		29 766 905 981	0%
Dépenses Covid PID-PIH	340 000 000	-	-	-
Projets sur dons	18 821 613 358	11 869	18 821 601 489	0%

Titre - BE	LFR 2022	Exécution 2022	Ecart	%
Titre 5. Dépenses d'investissement	366 048 658 879	248 401 140 395	117 647 518 484	68%
Financements sur ressources propres	221 050 742 278	162 701 993 667	58 348 748 611	74%
Projets sur dons	6 026 896 389		6 026 896 389	0%
Projets sur fonds de concours PID-PIH	16 672 558 060		16 672 558 060	0%
Dépenses Covid PID-PIH	1 000 000 000		1 000 000 000	0%
Financements extérieurs	117 175 096 846	85 699 146 728	31 475 950 118	73%
ADP Contrepartie Zone instables ferroviaires	4 123 365 306		4 123 365 306	0%

Titre - BE	LFI 2023	Exécution 2023	Ecart	%
Titre 5. Dépenses d'investissement	363 191 024 248	274 624 733 939	88 566 290 309	76%
Financements sur ressources propres	227 361 024 248	167 631 963 563	59 729 060 685	74%
Projets sur dons	4 692 000 000		4 692 000 000	0%
Projets sur fonds de concours PID-PIH	26 711 000 000	878 793 700	25 832 206 300	3%
Dépenses Covid PID-PIH	0	0	0	0%
Financements extérieurs	100 304 000 000	106 113 976 676	-5 809 976 676	106%
ADP Contrepartie Zone instables ferroviaires	4 123 000 000		4 123 000 000	0%

Source : états réconciliés 2021 - 2023

De façon générale, les dépenses d'investissement ont été sous-exécutées sur la période concernée. Les effets induits par la pandémie de la COVID 19 et la faiblesse des tirages des prêts-projets ont freiné de manière considérable l'investissement, causant un écart entre les prévisions et l'exécution.

Les mesures correctives

De manière générale, les risques énoncés peuvent être évités par l'amélioration du dialogue de gestion existant entre sectoriels et services du budget ainsi que la programmation des dépenses qui tient compte de l'exécution de l'année N-1. Ces actions passent notamment par la mise à disposition en amont des documents tels que le compte général administratif de l'Etat (CGAE), les situations d'exécution des années antérieures et de l'année N, ainsi qu'une sensibilisation des différents acteurs sur l'exécution budgétaire (mission de terrain, suivi mensuel des dépenses effectuées, etc.).

Il est également nécessaire de limiter l'impact des décisions gouvernementales sur les inscriptions budgétaires en cours d'exercice, gage d'une meilleure maîtrise de la dépense publique. Afin d'atteindre cet objectif, il conviendrait notamment de mettre en place les actions suivantes :

- assurer la stabilité de la structure administrative des ministères sectoriels et des institutions ;
- contenir l'exécution des dépenses de souveraineté dans le cadre des prévisions arrêtées en loi de finances ;
- améliorer la préparation et la programmation des budgets de fonctionnement des forces de défense et de sécurité.

Dans l'optique d'améliorer la transmission des fiches d'habilitation des acteurs de la chaîne managériale et de pallier à la faiblesse d'exécution des crédits budgétaires, il est impératif de renforcer la collaboration entre les services du budget et les administrations sectorielles.

En outre, le mandatement des dépenses non prévues obère significativement l'exécution budgétaire de l'exercice en cours. Il convient de procéder à une meilleure évaluation des besoins globaux de l'administration afin que les dotations budgétaires prévues en début d'exercice soient davantage en adéquation avec les besoins récurrents des sectoriels (bourses, salubrité publique etc.). Sur le plan administratif, la mise en place d'un plan pluriannuel de régularisation de situations administratives ainsi que l'amélioration de la programmation des recrutements permettraient de pallier cette difficulté.

CONCLUSION

L'élaboration du document d'analyse des risques budgétaires traduit la détermination du Gouvernement de poursuivre la modernisation des outils de gestion des finances publiques, gages de transparence et de crédibilité budgétaires. Cette annexe traduit également la volonté d'identifier, mesurer les risques qui peuvent perturber le bon déroulement de l'exécution du budget 2025 et de prendre les mesures correctrices adéquates.

Cette annexe a identifié les principaux groupes de risques que sont : les risques macroéconomiques, les risques sur la dette publique, les risques liés aux entités du secteur publics, au recouvrement des recettes et à l'exécution des dépenses, ainsi que d'autres risques spécifiques.

La survenance de ces risques peut entraîner notamment une pression sur certaines dépenses, une augmentation du stock de la dette publique, des difficultés de refinancement de la dette et une baisse des recettes fiscales ou non fiscales et douanières. Des mesures de mitigations pertinentes ont également été identifiées et proposées.

Ainsi, leurs mises en œuvre devraient permettre de réduire, sinon de maîtriser la vulnérabilité des finances publiques face aux chocs inhérents aux risques identifiés, ceci en vue d'assurer une bonne gestion des finances publiques.

PANORAMA DES RISQUES BUDGETAIRES POUR 2024

N°	Identification du risque	Probabilité d'occurrence (P)	Impact du risque sur les recettes ou les dépenses (I)	Niveau de maîtrise (M)	Criticité du risque	Analyse de la criticité entre 2022 et 2023	Observations et/ou Mesures	Acteurs en charge de l'action (Administration, ministère)
					Total = (I x P x M)			
1	Baisse de 15% de la production pétrolière	4	5	4	80	Criticité identique	Choc macroéconomique important qui nécessite la mise en œuvre du fonds stabilisation de soutien à l'activité pétrolière.	Ministères des Hydrocarbures, du Budget et de l'Economie
2	Risque de viabilité de la dette	4	5	5	100	Degré de criticité identique	Surveillance approfondie du service de la dette.	Ministère de l'Economie
3	Taux d'intérêt	4	5	5	100	Degré de criticité élevé	Surveillance approfondie du service de la dette.	Ministère de l'Economie
4	Sous-évaluation des activités ou projets	3	3	3	27	Prise en compte des risques antérieurs	Ne retenir que les projets ayant des études réalisées.	Ministère du Budget
5	La grande souplesse du mécanisme de mise à disposition des crédits pour certaines administrations et institutions	3	4	3	36	Peu d'évolution dans le suivi du risque. La criticité demeure modérée	Une meilleure coordination entre l'action gouvernementale et l'administration centrale. Les acteurs de la chaîne managériale doivent pleinement jouer leur rôle et veiller au strict respect des règles de gestion.	Ministère du Budget
6	Absence ou insuffisance de contrôles a priori et/ou a posteriori sur les dépenses	4	4	3	48	Non prise en compte des aléas antérieurs	Le respect des textes réglementaires devrait participer à la maîtrise de ce risque.	Ministère du Budget

Ces critères permettent d'obtenir une note. Cette note permet de dire si un risque est faible et couvert (note inférieure à 30, code vert), s'il est couvert partiellement mais suffisant (note entre 30 et 59, code jaune), s'il est couvert partiellement et de manière insuffisante (note allant de 60 à 90, code orange) ou s'il est fort et non couvert de manière efficiente (note >90, code rouge). Cette cotation est mise en parallèle de la nécessaire analyse globale du risque. Il s'agit surtout d'un outil d'aide à la prise de décision.

Impact (I) et Probabilité (P) : cotation de 1 (très faible) à 5 (très fort)

Maîtrise (M) : cotation de 5 (non maîtrisé) à 1 (sous-contrôle)

Criticité du risque	
	Risque globalement couvert si total <30
	Couverture du risque partielle mais suffisante si total entre 30-59
	Couverture du risque partielle mais insuffisante si total entre 60-90
	Couverture du risque inefficente si total >90