

CAHIERS ECONOMIQUES DU GABON

PROTÉGER LES PAUVRES EN DÉPIT DU RALENTISSEMENT DE LA CROISSANCE



CAHIERS ÉCONOMIQUES DU GABON

**Protéger les pauvres en dépit du ralentissement
de la croissance**

Décembre 2015 Numéro I

TABLE DES MATIÈRES

Acronymes et abréviations	V
Taux de change	V
Remerciements.....	VII
MESSAGES CLÉS	1
PARTIE I : TENDANCES ÉCONOMIQUES RÉCENTES	4
Croissance – ralentissement	4
Marché du travail – Hausse des effectifs du secteur privé.....	7
Politique monétaire et inflation – baisse des tensions inflationnistes	8
Conjoncture budgétaire – Réduction des revenus et des dépenses	9
Secteur extérieur : déficit du solde des transactions courantes en 2015	11
Environnement des affaires – Coût élevé de faire des affaires	13
PARTIE II : PERSPECTIVES MACROÉCONOMIQUES ET DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ	13
Projections macroéconomiques et pauvreté – perspectives positives.....	13
Perspectives en matière de réduction de la pauvreté – Une légère réduction du taux de pauvreté	14
Risques à venir – Surveiller et gérer la volatilité des cours du pétrole	15
PARTIE III : METTRE EN PLACE UN SYSTÈME DE PROTECTION SOCIALE EFFICACE.....	17
Systèmes de protection sociale – Pourquoi les mettre en place?	17
Évaluer le système de protection sociale du Gabon – Comment comparer les statistiques sociales?.....	19
Protection sociale au Gabon – Ambitions et dispositif actuel	21
Protection Sociale au Gabon – Quels sont les principaux défis?.....	26
Aller de l’avant – Quelles sont les priorités?.....	28
ANNEXE	29
BIBLIOGRAPHIE	31

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

ANGT	Agence Nationale des Grands Travaux
AGR	Activités Génératrices de Revenus
BEAC	Banque des États de l'Afrique Centrale
CEMAC	Communauté Économique et Monétaire de L'Afrique Centrale
FCFA	Franc de l'Afrique centrale
IPC	Indice des prix à la consommation
PIB	Produit intérieur brut
GEF	Gabonais Économiquement Faibles
ONE	Office National de l'Emploi
PSGE	Plan Stratégique Gabon Émergent
SEEG	Société d'Énergie et d'Eau du Gabon
SNLS	Société Nationale du Logement Social
USD	Dollar américain

Taux de change

1 USD = 598,80 francs de l'Afrique centrale (FCFA) au 8 août 2015.



REMERCIEMENTS

L'équipe du Groupe de la Banque mondiale qui a produit ce rapport était composée de MM. Gregory Smith, Rick Tsouck Ibounde et Privat Yves Ndoutoume (Département Gestion macroéconomique et financière), qui ont travaillé sous la direction de M. Souleymane Coulibaly (Economiste en Chef et Coordonnateur des programmes économiques et financiers pour l'Afrique centrale). La partie sur la Protection sociale a été rédigée avec les contributions écrites de M^{me} Maurizia Tovo et Eric Zapatero (Département Protection Sociale et Travail). L'équipe tient à remercier M. Mark Thomas (Chef de Département Gestion macroéconomique et financière et Gestion de la Dette) pour son soutien et ses conseils. L'équipe remercie également M^{mes} Sonia Vanecia Boga et Nani Makonnen pour le soutien administratif. Merci également à MM. Ashley Taylor, Marek Hanusch (Département Gestion macroéconomique et financière) et Ruslan Yemtsov (Département Protection Sociale et Travail) pour leurs commentaires précis.

MESSAGES CLÉS

Partie I : Tendances économiques récentes

- À la suite de la chute des prix des matières premières (particulièrement ceux du pétrole) qui a induit la réduction des investissements publics, le rythme de croissance de l'économie gabonaise s'est ralenti, partant de 5,6 % en 2013 à 4,3 % en 2014 et projeté à 4,1 % en 2015. La croissance a été principalement tirée par les services. Bien qu'encore significative, la contribution du secteur pétrolier (pétrole brut, recherches et services pétroliers et raffinage) dans le PIB s'est considérablement amoindri, passant de 46,5 % en 2010 à 28 % du PIB en 2014.
- Le ralentissement de la croissance économique en 2014 a fait suite à quatre années de croissance forte atteignant en moyenne 6,1 % par an. Les cours mondiaux élevés du pétrole avaient permis de financer le développement d'importants projets d'infrastructure à partir de 2010, dans le cadre de la mise en œuvre du plan de développement du pays, le « Plan Stratégique Gabon Émergent » (PSGE)¹.
- La pression sur les prix des denrées alimentaires qui a conduit à une hausse de 4,7 % du niveau général des prix en 2014, s'est estompée au cours du premier semestre 2015. À fin juin 2015, le niveau général des prix est demeuré au même niveau que l'année précédente suite aux baisses des prix des services de santé, du poste "Logement, eau, gaz, électricité et autres combustibles" et ceux des services de télécommunications qui ont absorbé la hausse des prix des produits alimentaires et des boissons non alcoolisées.
- Les données du ministère de l'Économie révèlent que le ralentissement de la croissance n'a pas globalement affecté le marché du travail formel, le niveau de l'emploi privé moderne s'étant accru de 4,4 %. La création de 2 100 emplois par la firme OLAM et l'augmentation des effectifs de la Comilog de l'ordre de 959 emplois auraient largement compensé les baisses enregistrées dans les secteurs des BTP, des services et des autres industries.
- En réponse à la baisse des cours du pétrole, le gouvernement a procédé à l'ajustement du budget initial 2015 après avoir revu les hypothèses de recettes pétrolières à la baisse suite à la révision de la projection du prix du pétrole (qui est passé de 80 dollars le baril dans le budget initial à 40 dollars au moment de la révision). De ce fait, les recettes pétrolières prévues sont désormais de 42 % inférieures à celles de la loi de finance initiale 2015.
- Suite à cette baisse drastique des recettes et la volonté des autorités gabonaises de maintenir un niveau d'investissement public qui ne compromette pas la croissance, le solde budgétaire global devrait enregistrer un déficit (de 3,3 % du PIB) pour la première fois depuis 1998. Pour faire face au besoin de financement y relatif, le gouvernement gabonais a émis avec succès une euro-obligation de 500 millions de dollars en juin 2015, d'une maturité de dix ans à un taux de 6,95 %.
- Au cours du premier semestre 2015, la balance commerciale du Gabon a enregistré une forte diminution de 45,9 % par rapport à la même période l'année précédente en raison de la forte contraction des prix internationaux du pétrole. Ce qui permet d'estimer que le solde

¹ Le PSGE vise à mener le pays au rang d'économie émergente à l'horizon 2025.

des transactions courantes devrait passer d'un excédent équivalent à 12,1 % du PIB en 2014 à un déficit de 3,2 % du PIB en 2015.

Partie II : Perspectives macroéconomiques et de réduction de la pauvreté

- En dépit d'une tendance baissière des prix du pétrole anticipée, les perspectives de croissance à moyen terme du Gabon demeurent positives. Les secteurs non pétroliers (principalement les services, l'agro-industrie, la transformation du bois et le secteur minier) continueront à être les principaux moteurs de la croissance. Le taux de croissance du PIB est projeté à 5,2 % en moyenne sur la période 2016-2017.
- Le déficit budgétaire est projeté se réduire à moyen terme, passant de 3,3 % à 2,5 % en 2016 et 0,6 % en 2017 suite à l'augmentation du rendement des services fiscaux, la réduction des exonérations discrétionnaires et des efforts de stabilisation de la dépense publique.
- Ces perspectives économiques positives devraient entraîner une baisse du taux de pauvreté au cours des deux prochaines années. Ainsi, le taux de pauvreté modéré (pourcentage de personnes vivant avec moins de 3,1 dollars américains en parité de pouvoir d'achat) devrait atteindre 22 % en 2015 et 20,2 % en 2017.

Partie III : Mettre en place un système de protection sociale efficace

- Malgré l'abondance en ressources naturelles et un PIB par habitant de 10 660 dollars (2014), une importante proportion des ménages gabonais est confrontée au chômage, à la pauvreté ou à la maladie et peine à se protéger et protéger leurs familles contre les chocs. Les pauvres, d'habitude plus exposés aux risques et moins aptes à avoir accès aux opportunités sont les plus vulnérables aux chocs économiques tels que la baisse du prix des matières premières.
- Le Gabon a entamé depuis quelques années, la mise en place d'un système de protection sociale moderne, qui n'a cependant pas encore atteint les objectifs fixés par le Gouvernement. Il lui reste encore à relever cinq défis majeurs : i) l'absence de données ; ii) l'absence de coordination du système ; iii) la viabilité budgétaire du système ; iv) l'efficacité du ciblage des bénéficiaires ; et v) la prise en compte des enseignements tirés de l'expérience d'autres pays en matière de politique sociale.
- Afin de répondre à ces cinq défis, nous recommandons de mettre l'accent sur les actions suivantes en 2015 et 2016 : a) approfondir l'analyse de la pauvreté et la vulnérabilité ; b) réaliser un audit institutionnel du système ; c) élaborer un plan de déploiement ; et d) simuler des options de déploiement.

PARTIE I : TENDANCES ÉCONOMIQUES RÉCENTES



Croissance – ralentissement

À la suite de la chute des prix des matières premières ayant induit une forte contraction des investissements publics, le rythme de croissance de l'économie gabonaise s'est ralenti, partant de 5,6 % en 2013 à 4,3 en 2014 puis 4,1 % en 2015. Aussi bien en 2014 qu'en 2015, la croissance a été tirée par les services, ce qui comprend la consommation et l'investissement publics. Les cours mondiaux du pétrole ont chuté, après avoir été pendant trois ans, supérieurs en moyenne à 100 dollars le baril, faisant ainsi subir un choc à l'économie.

Un retour à 100 dollars le baril n'est pas prévu à moyen terme en raison des changements structurels sous-jacents au niveau de l'offre ainsi qu'à une faible demande mondiale des plus gros importateurs, tels que la Chine (Graphique 1). L'économie reste dépendante de la production de pétrole, bien que les ressources naturelles non-pétrolières (principalement le manganèse et le bois) ont également contribué à la croissance.

Les données disponibles à fin juin 2015 révèlent une forte contraction de l'activité dans les Bâtiments et travaux publics (BTP) et des secteurs connexes qui a été atténuée en partie par une production pétrolière plus élevée qu'anticipée. Ces évolutions permettent d'estimer qu'en 2015, la croissance du PIB a continué à décliner bien qu'à un rythme plus lent par rapport à l'année précédente. Elle passerait de 4,3 % en 2014 à 4,1 % en 2015 suite à la croissance négative du secteur des BTP provoquée par la réduction et la mise en place tardive du budget 2015 qui a été révisé pour tenir compte du contexte de la baisse du prix de baril de pétrole.

À fin juin 2015, le secteur des BTP a enregistré une contraction de 10 % de sa production qui a entraîné le déclin des activités connexes. La production de l'industrie du bois a également enregistré une baisse de 4,3 %, résultant principalement de la baisse de la demande des partenaires commerciaux du Gabon.

La croissance négative dans les BTP et la transformation du bois a été en partie compensée par une meilleure production que prévue des industries extractives et l'expansion des services. Les productions de pétrole

et de manganèse ont enregistré respectivement une augmentation de 6,6 et 19 % à la fin du premier semestre 2015. La production du commerce a pour sa part augmenté de 6 % et, tirant profit de l'amélioration des activités minières, le transport ferroviaire a enregistré une forte hausse du volume global de marchandises transportées de l'ordre de 20 %.

En 2014, le ralentissement de la croissance économique faisait suite à quatre années d'une forte croissance atteignant en moyenne 6,1 % par an. Les cours mondiaux élevés du pétrole et une meilleure mobilisation des recettes hors pétroles avaient permis de financer le développement des projets de travaux

publics depuis 2010, dans le cadre de la mise en œuvre du plan développement du Gabon, le « *Plan Stratégique Gabon Émergent* » (PSGE)².

Suite à la diminution des recettes, du fait principalement de la baisse des prix et de la production de pétrole, l'État a réduit les dépenses publiques de 26,7 % du PIB en 2013 à 23,6 % en 2014. Toutefois, les « traitements et salaires » et les dépenses de biens et services ont augmenté au dépens de l'investissement public qui a fait les frais de la compression des dépenses publiques et ont été réduites de moitié par rapport au niveau initialement prévu et de 35 % par rapport à leur niveau de 2013, freinant ainsi la croissance. Les premières estimations de la

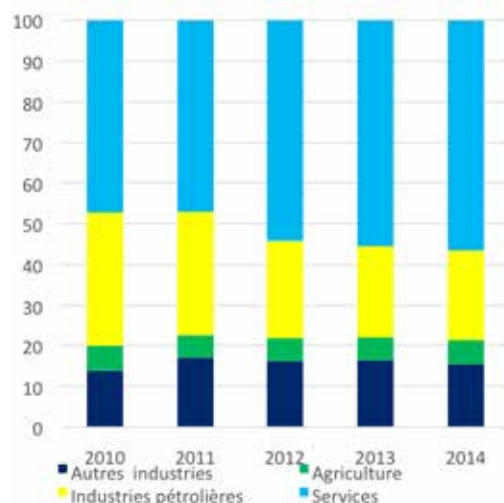
GRAPHIQUE 1 : Cours mondiaux du pétrole (Pétrole brut Brent, en USD mensuels par baril)



Source : Perspectives économiques mondiales de la Banque mondiale.

GRAPHIQUE 2 : Produit intérieur brut par secteur (%)

Bien qu'en légère baisse, le secteur des services est resté un important moteur de croissance en 2014, avec une contribution au PIB de 3,5 points de pourcentage.



Source : Estimations de l'État gabonais et de la Banque mondiale

² Le PSGE vise à mener le pays au rang d'économie émergente à l'horizon 2025.

croissance de 2014 avoisinaient les 6 % et la diminution des investissements publics a entraîné une perte de 2 points de pourcentage de croissance. (Des informations complémentaires sur les recettes et les dépenses sont disponibles dans la partie **Conjoncture budgétaire**).

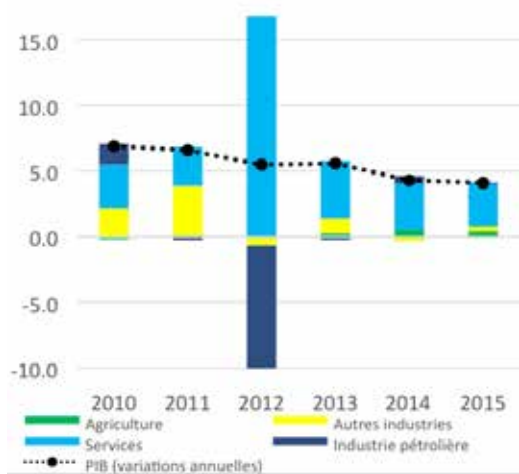
La structure de l'économie gabonaise en 2014 (Graphique 2), révèle une forte domination des services qui représentent 57,8 % du PIB réel, suivis par l'industrie pétrolière (20,6 %), les autres industries (15,4 %) et l'agriculture (6,3 %). Cependant, les services demeurent indirectement dépendants du secteur pétrolier à travers la demande de l'Etat.

Bien qu'en légère baisse, le secteur des services est resté le principal moteur de croissance en 2014, avec une contribution de 3,5 points de pourcentage (Graphique 3). La branche télécommunications qui a enregistré une

hausse de 11 % du nombre d'abonnés au téléphone mobile à la suite de l'amélioration du réseau, a aussi fortement contribué à maintenir la croissance des services tout comme les services de transport, dont la production s'est accrue de 8,3 % à fin décembre 2014, suite à l'arrivée de deux nouvelles compagnies, Tropical Air Gabon et Allied Limited, ce qui a augmenté le nombre de passagers de 3 pourcent. Dans le même secteur, les services aux entreprises ont continué à bénéficier de la demande croissante en services de conseil en management, comptabilité et audit. La contribution du secteur aurait pu être plus importante si l'activité de transport ferroviaire n'avait pas été perturbée par des problèmes techniques qui ont donné lieu à une baisse de 6,5 % du fret transporté par l'opérateur ferroviaire national, SETRAG.

Dans le secteur minier, avec une production de près de quatre millions de tonnes en 2013 et 2014, le Gabon

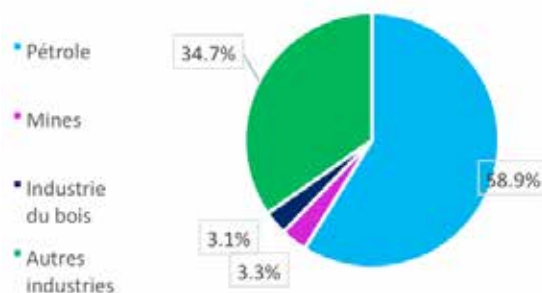
GRAPHIQUE 3 : Contributions du secteur à la croissance du PIB réel



Source : Estimations de l'État gabonais et de la Banque mondiale.

L'industrie pétrolière pour sa part, a contribué à hauteur de 0,6 point de pourcentage à la croissance du PIB en 2014, malgré la chute des prix au cours du deuxième semestre de l'année. Bien que représentant encore une grande part de la production industrielle (Graphique 4), la production de pétrole a diminué depuis 2010 (Graphique 5) du fait du vieillissement des principaux champs pétroliers³, et d'autres perturbations en décembre 2014 suite à une grève organisée par le syndicat national des employés du secteur pétrolier (ONEP). (Des informations complémentaires sur le secteur pétrolier du Gabon sont disponibles dans l'Encadré 1).

GRAPHIQUE 4 : Composition du secteur industriel 2014 (%)



Source : Estimations de l'État gabonais et de la Banque mondiale.

La contribution des industries non extractives et du bois (industrie manufacturière, construction, électricité, eau, et raffinage) essentiellement tournées vers le marché national et donc limitées par la taille de l'économie, s'est considérablement réduite suite à la faible performance des industries minières et de la baisse d'activité dans le secteur des BTP en relation avec la diminution des investissements de l'État et du secteur privé.

³. Anguille, le principal gisement de Total est en exploitation depuis 1960 et Rabi Kounga, le plus gros champ pétrolier jamais découvert au Gabon est exploité depuis 1991.



GRAPHIQUE 5 : Production pétrolière (en millions de barils)

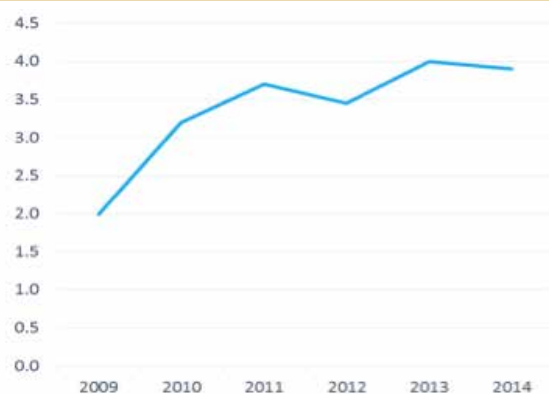


Sources : Direction Générale des Hydrocarbures et ministère de l'Economie et de la Prospective.

compte parmi les plus gros producteurs et exportateurs mondiaux de manganèse. En 2014, la production de manganèse a diminué de 3 % (Graphique 6), par rapport à 2013, après qu'un incident technique ait limité le trafic du fret ferroviaire sur la voie du Transgabonais, le seul moyen par lequel le minerai peut être acheminé à Libreville aux fins d'exportation. La production d'or en 2014 a également subi une baisse en raison des cours mondiaux bas.

À l'inverse, la production de l'industrie de transformation du bois a enregistré une hausse de 10,9 % en 2014 du fait d'un meilleur approvisionnement en grumes des usines et la production agroindustrielle a connu une

GRAPHIQUE 6 : Production de manganèse (en millions de tonnes)



Sources : Direction Générale des Hydrocarbures et ministère de l'Economie et de la Prospective.

augmentation de 17,2 % à la suite de la réhabilitation et la modernisation de la chaîne de production de la brasserie nationale SOBRAGA. La production d'énergie a également augmenté de 4,6 % après le lancement des activités de la centrale thermique d'*Alenakiri* (au sud de Libreville) et du barrage électrique Grand *Poubara* (à l'est du Gabon) qui ont permis au titulaire de la concession nationale de services publics⁴ de mieux faire face à la demande croissante d'énergie des clients ménagers et industriels.

Dans le secteur agricole, la production de denrées alimentaires et légumes a connu une augmentation

ENCADRÉ 1 : Secteur pétrolier gabonais

Le secteur pétrolier gabonais est composé de sept compagnies (Perenco Gabon, Addax Petroleum, Maurel & Prom, Vaalco Gabon, Total Gabon, Shell Gabon, POGL). Les activités de services pétroliers comprennent la logistique, les opérations de forage, la construction et maintenance de plateformes on shore et offshore. Les dites activités sont concentrées dans la zone de Port-Gentil.

La production pétrolière a connu une baisse continue entre 1997 et 2002. Les efforts visant à inverser la tendance au niveau de la production a eu pour effet la stabilisation de la production entre 2003 et 2005. Depuis lors, la production pétrolière connaît à nouveau une contraction et les réserves pétrolières actuelles sont estimées à 3,7 milliards de barils. En août 2014, les ministres du Pétrole et de l'Économie ont annoncé l'offre de sept nouveaux contrats de vente de blocs pétroliers offshore. Cette offre était censée attirer des investissements d'à peu près 863 millions de dollars d'après l'État. Cependant, les cours pétroliers en baisse depuis lors menacent l'investissement prévu.

Un code des hydrocarbures a été adopté en 2014. Il vise à accroître la part et le contrôle de l'Etat sur les ressources et activités d'hydrocarbures. Le Gabon détiendra une part de plus en plus importante dans toutes les opérations d'exploration et d'extraction, par le biais de la compagnie pétrolière nationale, Gabon Oil Company (GOC), qui a été créée en 2011. La nouvelle loi comporte un régime réglementaire pour les activités médianes et en aval. Les compagnies pétrolières (majors et juniors) ont exprimé leurs réserves quant aux dispositions fiscales de la nouvelle loi, qui aboutiront à la diminution des bénéfices potentiels, tout en laissant entendre qu'elles risquent de procéder à une compression de leurs investissements futurs. L'industrie trouve également les dispositions concernant l'attribution des droits pétroliers (portant sur des accords pétroliers concurrents et des autorisations) peu claires ; et la nature et la durée des contrats pétroliers et des autorisations pour les activités d'exploration et de production ne sont pas bien accordées. Ces changements risquent d'entraver la capacité du Gabon à réaliser de nouveaux investissements dans le secteur. Toutefois, la part de bénéfices de l'État devrait s'accroître.

⁴ Société d'Énergie et d'Eau du Gabon (SEEG).



TABLEAU 1 : Effectifs de l'emploi formel privé au gabon

	2012	2013	2014	var 14/13
Effectif du secteur privé	61 517	67 766	70 776	4,4 %
Agriculture	2 209	2 972	5 285	77,8 %
Pétrole	4 262	4 304	4 457	3,6 %
Mines	1 679	1 810	2 251	24,4 %
Bois	7 536	10 263	10 650	3,8 %
Industries Agro-alimentaires	3 310	3 472	3 649	5,1 %
Autres industries	1 937	1 917	1 857	-3,1 %
Eau, électricité et raffinage	2 051	2 056	2 154	4,8 %
Bâtiment et travaux publics	5 425	6 715	5 669	-15,6 %
Transports et Télécom	11 465	11 484	11 869	3,4 %
Services	11 062	12 073	11 780	-2,4 %
Commerce	7 844	7 900	8 240	4,3 %
Banques et Assurances	2 737	2 800	2 915	4,1 %

Source : Direction Générale de l'Économie et de la Politique Fiscale, Gabon

de 7 % en 2014, principalement du fait de la forte demande des restaurants et hôtels. Globalement, le secteur agricole a accru sa contribution au PIB après le lancement du plan d'urgence pour la sécurité alimentaire axé sur la promotion des produits agro-pastoraux (manioc, banane, riz, légumes, volaille et porc), et des programmes de développement des exploitations de fruits. Malgré cela, le secteur demeure sous-développé et son potentiel limité par les infrastructures et goulets d'étranglements en matière de logistique et un accès difficile au crédit. Ainsi, le Gabon demeure en grande partie dépendant des importations de denrées alimentaires de base telles que le blé et le riz.

Marché du travail – Hausse des effectifs du secteur privé

Les données du ministère de l'Économie révèlent que le ralentissement de la croissance n'a pas affecté le marché du travail structuré dans son ensemble, le niveau de l'emploi privé moderne s'étant accru de 4,4 % (voir tableau 1 ci-dessous). Les baisses d'emplois enregistrées dans les BTP (-15,6 %), les services (-2,4 %) et des autres industries (-3,1 %) auraient été largement compensées, principalement par la création de 700 à 3 000 emplois de la firme OLAM, la création de 959 emplois par la Comilog, filiale de la multinationale Eramet. Par ailleurs, dans le secteur pétrolier, la baisse des effectifs de la branche para pétrolière aurait été compensée par des recrutements des opérateurs du pétrole brut, notamment les juniors. Les effectifs du commerce,

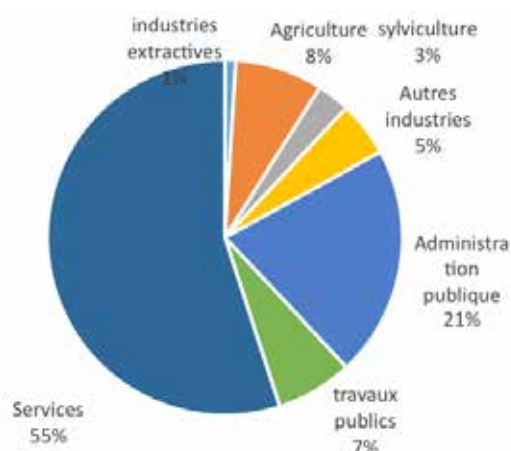
des banques et services financiers, de la filière bois et des industries agroalimentaires auraient également enregistré des hausses.

Le secteur public demeure le principal employeur du secteur formel. En 2014, malgré la baisse des recettes pétrolières et non pétrolières, l'emploi dans le secteur public a connu une hausse de 5,5 % pour atteindre 109 050 employés.

Près de la moitié de la population active (47 %) exerce une activité dans le secteur informel ; et lorsque l'on prend en compte les employés de maison et ceux des entreprises associatives, ce chiffre atteint 57 %. Au Gabon, l'emploi informel est dominé par le secteur des services (transport, alimentation, couture, réparation mécanique, etc.) et représente 38 % de l'ensemble des emplois dans le secteur informel contre 29 % dans le commerce et 19 % dans l'agriculture (Graphiques 7 et 8). Les industries et les travaux publics et le génie civil (principalement la construction) représentent 9 % et 5 % respectivement. Les activités informelles sont effectuées en grande partie par une population active immigrée qui est principalement présente dans les marchés de détail et les boutiques, le transport interurbain et l'agriculture. Les nationaux sont plus visibles dans la construction, la menuiserie et les services.

Avec 21 % d'emplois total (formel et informel), le secteur public est le plus grand employeur du pays et affiche largement plus d'emplois que le secteur privé formel (16 %). L'emploi public comprend les employés de la

GRAPHIQUE 7 : Répartition du total des emplois par secteur économique (%)



Source : Enquête nationale sur l'emploi et le chômage 2010

fonction publique, le personnel des autorités locales et la main d'œuvre non permanente de l'État. La part des emplois agricoles représente à peine 8 %, la population du Gabon étant majoritairement urbaine (85 %).

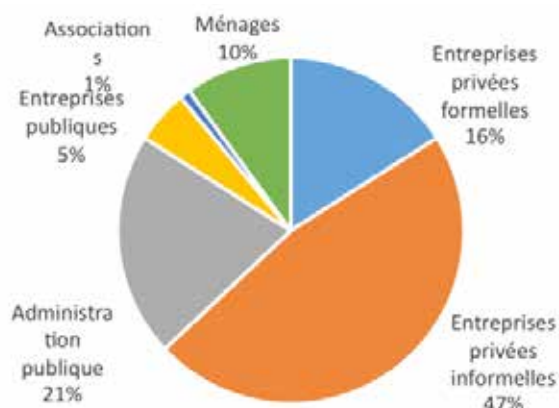
Politique monétaire et inflation – baisse des tensions inflationnistes

La pression sur les prix des denrées alimentaires observée fin 2013 a persisté en 2014, donnant lieu à un taux d'inflation annuel de 4,7 %. Un taux qui se situe à 1,7 % de point de pourcentage au-dessus du critère de convergence de la zone CEMAC. Les données disponibles à la fin du premier semestre 2015, révèlent que ces tensions inflationnistes se sont estompées car le niveau de l'indice harmonisé des prix à la consommation (IHPC) est resté au même niveau qu'en 2014.

Étant membre de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale, la politique monétaire du Gabon est déterminée par la banque régionale, la Banque des États de l'Afrique Centrale (BEAC) qui assure la conduite de la politique monétaire en accord avec l'arrimage du franc CFA d'Afrique Centrale à l'euro. Ce qui a permis d'instaurer jusqu'ici une gestion macroéconomique prudente.

La pression sur les prix des denrées alimentaires observée fin 2013 a persisté en 2014. L'indice des prix des produits alimentaires a augmenté de 3 % en 2014, entraînant une

GRAPHIQUE 8 : Répartition des emplois par institution (%)



Source : Enquête nationale sur l'emploi et le chômage 2010

inflation globale de 4,7 %, mesuré par l'Indice harmonisé des prix à la consommation des ménages (IHPC) (Graphique 9). Un taux qui se situait à 1,7 % de point de pourcentage au-dessus du plafond établi comme critère de convergence pour la zone CEMAC. Avec la hausse des prix des biens alimentaires, l'inflation a également été tirée à la hausse par les prix du logement et du transport qui ont connu une augmentation de 7 % et de 4,8 % respectivement. Les prix élevés du logement sont la conséquence d'un important déficit dans l'offre de logement, surtout à Libreville où le déficit est estimé à environ 140 000 logements. Afin de résoudre ce problème, l'État a créé, en 2013, la Société Nationale du Logement Social (SNLS) qui a déjà construit 2 000 logements. Par contre, les prix des services de santé ont dégringolé de 12,4 % en 2014, malgré la hausse générale des prix.

L'indice harmonisé des prix à la consommation des ménages (IHPC) a stagné à fin Juin 2015 contre une augmentation de 6,5 pourcent sur la même période en 2014. Cette stabilité est expliquée par la chute des prix des services de santé (17,4 %), le logement (- 9,1 %) et les communications (2,8 %) tandis que les prix des vêtements et des produits alimentaires et boissons non alcoolisées ont augmenté de 23,8 et 1,7 % respectivement.

La conjoncture monétaire en 2014 fut caractérisée par un repli du crédit à l'économie qui n'a atteint que 15 % du PIB, contre 23,6 % en 2013 en partie à cause du ralentissement de la croissance en 2014.

GRAPHIQUE 9 : Inflation, 2010-2014



Sources : DGS

Conjoncture budgétaire – Réduction des revenus et des dépenses

En réponse à la baisse des cours du pétrole, le gouvernement a procédé à la révision du budget initial 2015 après avoir revu les hypothèses de recettes pétrolières à la baisse en raison d'une estimation plus basse du prix du pétrole (qui est passé de 80 dollars le baril dans le budget initial à 40 dollars au moment de la révision). De ce fait, les recettes pétrolières prévues sont désormais de 42 % inférieures à celles de la loi de finance initiale 2015. Suite à cette baisse drastique des recettes, le solde budgétaire global devrait enregistrer un déficit (de 3,3 % du PIB) pour la première fois depuis 1998. Le solde de l'année dernière était un excédent de 2,5 pourcent du PIB. Pour faire face au besoin de financement y relatif, le gouvernement gabonais a émis avec succès une euro-obligation de 500 millions de dollars en juin 2015, d'une maturité de dix ans à un taux de 6,95 %. Il a également pris des mesures d'ajustement budgétaire, notamment une réduction de 21 % des dépenses des biens et services, la mise en place d'un Fonds de Stabilisation des recettes issues de l'Industrie Extractive du Gabon (FSREG), dont l'objectif est d'aider à atténuer l'impact sur l'économie nationale, d'une baisse imprévue des prix sur les marchés internationaux d'une part ; et de maintenir la capacité de l'État à financer les dépenses publiques d'investissement.

Le fonds de stabilisation recevra une part fixe annuelle des recettes pétrolières et minières afin d'atteindre 500 millions de dollars au cours des quatre prochaines années. Le fonds recevra : i) 5 % du total des recettes pétrolières et minières ; ii) tout excédent de la valeur actuelle des recettes inscrites au budget ; et iii) 25 % du produit des litiges fiscaux entre l'État et les compagnies pétrolières et minières. Le fonds sera géré selon les normes internationales, en accord avec la BEAC et

investira dans des actifs liquides à court terme (comme tous les autres fonds de stabilisation comparables).

Le Gouvernement a également mis en place en juillet 2015, un nouveau système de rémunération des agents de l'État dont le double objectif est de redéfinir une véritable politique de gestion de l'agent public et de mieux suivre et maîtriser la masse salariale.

En 2014, La totalité des recettes de l'État a considérablement baissé à 26,1 % du PIB par rapport à 30,2 % en 2013. En conséquence, les dépenses ont été réduites de 26,7 % du PIB en 2013 à 23,6 % du PIB en 2014. Malgré la compression des recettes, un excédent budgétaire (base engagements) a été enregistré. Cependant, les autorités gabonaises ont également dû recourir à l'accumulation des arriérés de paiements et de TVA pour faire face à la forte baisse des recettes pétrolières.

Une baisse des recettes pétrolières (4 % du PIB) et non pétrolières (0,1 % du PIB) a affecté négativement les comptes publics en 2014 (Tableau 2). La contraction des recettes pétrolières a été provoquée par la baisse des cours mondiaux et de la production. Les recettes non pétrolières se sont effondrées en 2014, du fait de la multiplication des exonérations douanières et fiscales et d'une grève des services des douanes et des impôts en réponse à la suppression des indemnités spéciales qui étaient alloués aux représentants de l'administration des impôts. La multiplication des exonérations douanières et fiscales, étroitement liées à l'investissement public a conduit à un recouvrement des recettes en-deçà de son potentiel. Une étude de la Banque mondiale réalisée en 2013⁵ a estimé le montant des exonérations fiscales à la moitié des recettes douanières potentielles et un quart des recettes fiscales potentielles.

Malgré la contraction de la totalité des dépenses en 2014, les traitements et salaires de l'État sont passés de 6,4 % du PIB à 7,7 %.

La baisse des recettes a entraîné la diminution de la totalité des dépenses, qui sont passées de 26,7 % du PIB en 2013 à 23,6 % en 2014. La baisse la plus importante a été observée au niveau de l'investissement public qui a dégringolé à 6,7 % du PIB contre 10,6 % en 2013, ayant pour effet la réalisation de la moitié uniquement du financement

⁵ Banque mondiale (2013), « La pression fiscale sur les investissements et l'efficacité des incitations fiscales au Gabon », Libreville.

TABLEAU 2 : Indicateurs budgétaires (% du PIB)

	2011	2012	2013	2014 E
Total des recettes	29,0	30,1	30,2	26,1
Recettes pétrolières	15,9	17,5	15,5	11,5
Recettes non pétrolières	13,13	12,6	14,7	14,6
Total des dépenses	27,4	26,6	26,7	23,6
Dépenses courantes	14,8	16,3	16,3	15,3
Traitements et salaires	5,2	5,9	6,4	7,7
Biens et services	3,5	3,7	2,7	2,9
Transferts et subventions	5,1	5,7	5,5	4,6
Intérêts	0,9	1,0	1,7	1,2
Dépenses en capital	11,6	11,4	10,6	6,7
Solde global (base engagements)	1,5	2,5	1,8	2,5
Solde primaire	2,5	3,5	3,5	3,8

Source : Calcul des auteurs à partir des données du ministère de l'Economie, du Développement durable, de la Promotion des investissements et de la Prospective.

des projets publics initialement prévus (Graphiques 10 et 11). Cette chute est intervenue après une période au cours de laquelle l'investissement public a connu une forte hausse, passant de 5,6 % du PIB en 2009 à 11,4 % du PIB en 2012, après l'adoption par l'Etat d'un schéma directeur des infrastructures de 13 milliards de dollars (dans le cadre de la mise en œuvre du PSGE), à mettre en œuvre au cours de la période 2013-16 et dont l'objectif est de doter le Gabon des infrastructures indispensables à son développement socioéconomique et la diversification de son économie. La stratégie comprend 21 grands projets dont la mise en œuvre (Encadré 2) a principalement été confiée à l'Agence Nationale des Grands Travaux.

Malgré la contraction de la totalité des dépenses en 2014, les traitements et salaires de l'État sont passés de 6,4 % du PIB à 7,7 %, et les biens et services de 2,7 % à 2,9 %. Les traitements et salaires ont augmenté suite à la régularisation des situations administratives des fonctionnaires, à l'instauration d'une nouvelle prime, la prime d'incitation à la performance (PIP) et à l'augmentation des effectifs de la fonction publique qui sont passés de 57 402 en 2012 à 86 555 en 2014. Au total, les effectifs du secteur public (fonctionnaires, main d'œuvre non permanente de l'État et effectifs des collectivités locales, sont passés de 100 442 en 2012 à 109 050 en 2014, soit une augmentation de 8,6 %. Ces augmentations des postes traitements et salaires et des biens et services ont été en grande partie compensées par la diminution des transferts et subventions qui sont passés de 5,5 % du PIB total à 4,6 % du PIB en 2014

du fait de la suppression partielle des subventions de gasoil destiné aux industries et des cours pétroliers mondiaux en baisse. Au total, l'exécution budgétaire a dégagé un excédent en 2014 en dépit de la chute des prix mondiaux du pétrole et de la baisse des recettes non fiscales. Cependant une accumulation d'arriérés de paiements a été observée à fin décembre 2014.

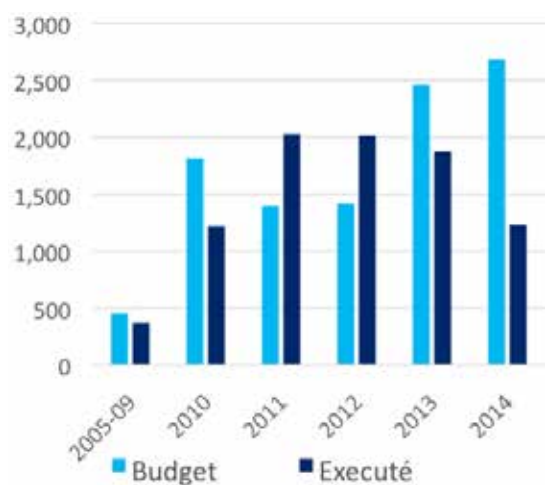
En 2014, la dette publique a atteint 29,5 % du PIB dont 27,5 % était externe.

En 2014, la dette publique a atteint 29,5 % du PIB, dont 27,5 % était externe. Le niveau de la dette publique s'est maintenu en-deçà du plafond de 60 % du PIB établi par la CEMAC (Graphique 12) et la hausse entamée depuis 2011 est liée principalement à l'émission de 1,5 milliard de dollars d'euro-obligations en 2013 pour financer les projets d'infrastructure du PSGE.⁵

Afin de couvrir ses besoins de financement, l'État a émis 500 millions de dollars d'euro-obligations en juin 2015. Par conséquent, en 2015, le montant de la dette devrait avoisiner 37 % du PIB mais se maintiendra en dessous du seuil régional de la CEMAC. Les euro-obligations comportent un risque de change car elles sont émises en dollars américains. Le franc d'Afrique centrale (FCFA) est rattaché à l'euro, qui s'est déprécié de 10 % par rapport au dollar américain au

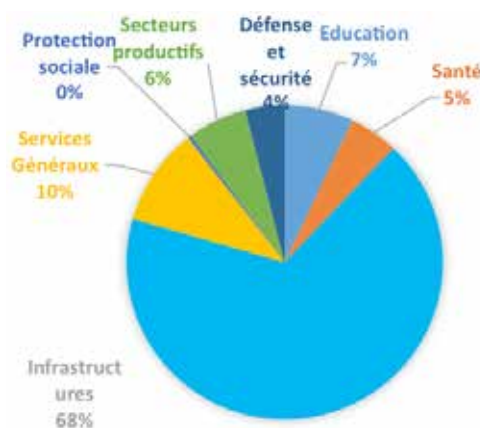
⁵ Les revenus de l'Eurobond 2007 (1 milliard de dollars) ont été utilisés pour racheter avec un rabais de 15 % les dettes du pays auprès des créanciers du Club de Paris.

GRAPHIQUE 10: Investissement public (en millions USD)



Source : État gabonais, la Banque mondiale et le FMI

GRAPHIQUE 11: Investissement public par secteur



Source : État gabonais, la Banque mondiale et le FMI

ENCADRÉ 2 : L'investissement public

Aux fins de la mise en œuvre du PSGE, L'État a décidé d'augmenter le budget d'investissement à 1,54 milliards de dollars en 2010 (ce qui représente trois fois le budget annuel moyen alloué au cours de la période allant de 2006 à 2008) pour remédier aux goulets d'étranglement infrastructurels. En conséquence, les dépenses d'investissement qui s'établissaient à 5 % en 2008 ont augmenté à 15 % du PIB entre 2010 et 2012. La répartition par secteur du budget d'investissement indique une prédominance des travaux publics et des infrastructures énergétiques, dont la part est passée de 51 à 67 % du budget entre 2010 et 2013. Le capital dépensé est orienté par la mise en œuvre du schéma directeur des infrastructures de 13 milliards de dollars adopté en 2012 pour la période 2013-2016. Les principaux projets du schéma directeur comprennent : les infrastructures électriques, (3 milliards de dollars) les infrastructures des transports : routes, chemins de fer, ports (3,5 milliards de dollars) le développement du secteur minier (3,3 milliards de dollars) et le développement du secteur touristique (85 million de dollars).

cours de l'année 2014, entraînant une hausse du coût de remboursement en monnaie locale.

Secteur extérieur : déficit du solde des transactions courantes en 2015

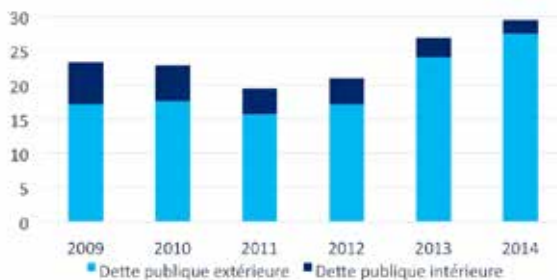
Au cours du premier semestre 2015, la balance commerciale du Gabon a enregistré un excédent de CFAF710.3 milliard représentant cependant 45.9 % moins que la même période en 2014, du fait de la chute des prix internationaux du pétrole. Ce qui permet d'estimer que le solde des transactions courantes devrait passer d'un excédent équivalent à 12,1 % du PIB en 2014 à un déficit de de 3,2 % du PIB en 2015.

L'excédent de la balance des transactions courantes du Gabon s'était déjà réduit à 12,1 % du PIB en 2014 comparé à 14,8 % en 2013, à la suite de la chute des cours mondiaux du pétrole. La valeur des exportations de marchandises avait diminué de 10,3 % en 2014, en raison du recul des ventes des deux principaux produits exportés, le pétrole et le manganèse, à hauteur de 11,2 % et 17,9 % respectivement. Les deux produits représentent plus de 90 % des exportations du Gabon.

Les exportations ont baissé de 10,3 % en 2014, en raison du recul des ventes de pétrole et de manganèse.

Les importations avaient diminuée de 5,1 % au cours de la même période en raison d'une diminution de 16 % importations de biens pour le secteur du bâtiment

**GRAPHIQUE 12 : Évolution de la dette publique
[% du PIB]**



Source : État gabonais et FMI and IM

et des travaux publics (principalement l'outillage, les machines et engins mécaniques) (Graphique 13). Les importations de véhicules d'occasion avaient également subi une baisse à cause des mesures de l'Etat visant à interdire l'importation de véhicules d'occasion de plus de trois ans. Les importations de produits finis ont également enregistré une baisse de 3,7 % du fait d'un meilleur approvisionnement en bétail d'alimentation. En outre, les importations de produits de consommation intermédiaires avaient augmenté de 8,2 %.

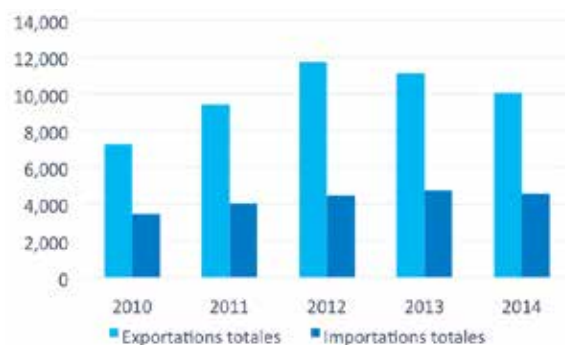
En 2014, la Chine est devenue le principal partenaire commercial du Gabon avec un volume des échanges estimé à 1,3 milliard de dollars.

En 2014, la Chine est devenue le principal partenaire commercial du Gabon avec un volume des échanges estimé à 1,3 milliard de dollars (hausse par rapport au 0,91 milliard de dollars en 2013), suivie par la France (0,90 milliard de dollars) et les États-Unis (0,69 milliard de dollars). Fournisseur de 25 % des importations, la France reste le plus gros fournisseur du Gabon, suivie par la Belgique (15 %), la Chine (9,0 %), et les États-Unis (6,4 %). Inversement, les échanges avec la région CEMAC ont ralenti en 2014, avec des exportations destinées aux autres pays de la CEMAC représentant seulement 1 % du total (contre 2,1 % en 2013). Ce qui indique la faible intégration des économies de la CEMAC.

Environnement des affaires – Coût élevé de faire des affaires

**Le climat des affaires contraignant
au Gabon constitue un des obstacles**

**GRAPHIQUE 13 : Exportations et importations
[en milliards USD]**



Source : État gabonais et Banque mondiale.

majeurs au développement du secteur privé non pétrolier et à la diversification de l'économie. Le pays a été classé 162ème (sur 189 pays) dans le rapport de l'enquête Doing Business 2016 de la Banque mondiale.

Le Gabon compte parmi les 27 économies du monde où le climat des affaires est le plus difficile. Les difficultés en question comprennent :

- Une faible intermédiation financière. Le crédit au secteur privé représente tout juste 15 % du PIB, bien en-dessous de la moyenne des marchés émergents de même niveau.
- Un marché du travail rigide. Bien que l'embauche soit relativement aisée, le nombre d'heures de travail s'avère rigide.
- L'enregistrement d'un titre de propriété s'avère compliqué et très long. Le Gabon obtient la 173^{ème} place car il faut compter six procédures, 103 jours et des coûts qui s'élèvent à 10,5 % de la valeur de la propriété.
- L'application du cadre légal visant à sécuriser les droits de propriété et les contrats est entravée par des procédures longues (38 procédures) et coûteuses (égales à 34,3 % de la demande).

PARTIE II : PERSPECTIVES MACROÉCONOMIQUES ET DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ



Projections macroéconomiques et pauvreté – perspectives positives

La chute des cours mondiaux a conduit à une faible croissance en 2014 et en 2015. Cependant, en dépit des prix du pétrole plus bas attendus, les perspectives économiques restent positives à moyen terme. La croissance du PIB devrait atteindre 5,2 % en moyenne en 2016-2017 et compte tenu de la baisse des prix du pétrole, l'inflation devrait rester en moyenne à 2,6 % en 2016-2017.

La construction et les travaux publics devraient redémarrer, en progressant à une moyenne de 8 % au cours de la période 2016-2017 en relation avec l'accélération des travaux de préparation de la coupe d'Afrique des nations 2017. La croissance du secteur non pétrolier devrait également bénéficier du développement du secteur de la transformation du bois dans lequel le secteur privé et l'État ont investi pour la construction de 12 nouvelles usines depuis 2010. De même, la production de manganèse devrait progresser en moyenne de 6,1 % au cours

de la période 2015-2019, grâce à l'exploitation des gisements près de Franceville (par JMG Cement), et de l'activité du Complexe métallurgique de Moanda (CMM) qui a été inauguré en juin 2015. Le CMM compte deux usines produisant respectivement du manganèse métal et du silico-manganèse (alliage métallique) et dispose d'une capacité annuelle de production de 65 000 tonnes de silico-manganèse et de 20 000 tonnes de manganèse métal. Les partenariats publics privés entre l'État gabonais et les firmes multinationales OLAM (palmier à huile et hévéa) et Mauricienne IBL devraient également booster l'agro-industrie et la pêche.

La croissance plus soutenue du secteur minier et la transformation du bois aura vraisemblablement des répercussions favorables sur le secteur du transport, étant donné que 90 % des activités de transport sont liées à ces industries. Finalement, des efforts visant à soutenir l'agriculture sont en cours à travers la réalisation d'un plan de sécurité alimentaire et de nutrition et la mise en œuvre du programme Graine (La Gabonaise des réalisations agricoles et des initiatives des nationaux engagés)⁶ dont l'objectif

TABLEAU 3: Perspectives macroéconomiques et de réduction de la pauvreté (% de changement par an)

	2014	2015 ^p	2016 ^p	2017 ^p
PIB, aux prix du marché – prix constants	4,3	4,1	5,1	5,3
Consommation des ménages	5,5	2,1	4,2	4,5
Consommation publique	1,6	-4,9	3,5	0,5
Investissement brut à capital fixe	-5,0	-5,5	12,5	3,5
Variation des stocks, contribution en %	0,3	0,3	0,3	0,3
Exportations, biens et services	-0,6	0,0	4,2	5,3
Importations, biens et services	-3,7	-5,9	8,0	8,0
PIB, aux prix des facteurs – prix constants	4,3	4,1	5,1	5,3
Agriculture	7,0	7,0	7,0	9,0
Industrie manufacturière	0,6	1,1	2,5	2,1
Services	7,3	6,3	6,9	7,2
Inflation (indice des prix à la consommation)	4,7	2,1	2,5	2,7
Balance des transactions courantes (en % du PIB)	12,1	-3,2	-0,8	0,4
Solde budgétaire global (en % du PIB)	2,5	-3,1	-1,0	-0,6
Taux de pauvreté (\$3.1 par jour, exprimé en PPA)	22,7	22,0	21,1	20,2

Source : Banque mondiale. Note : les données historiques sur la pauvreté comprennent les données tirées des enquêtes auprès des personnes et les estimations de la Banque mondiale issues du POVCALNET pour les années d'intervention et les récents événements : a = variation du pourcentage annuel ; p = prévision ; b = Projection en utilisant l'élasticité moyenne régionale pour l'ASS, avec un pass-through = 0,63 du PIB constant.

est de porter la contribution de l'agriculture de 5 % à 20 % du PIB d'ici 2020.

Malgré le prix du pétrole bas, le déficit budgétaire est projeté se réduire à moyen terme, passant de 3,3 % à 2,5 % en 2016 et 0,6 % en 2017 suite à l'augmentation du rendement des services fiscaux, la réduction des exonérations discrétionnaires et des efforts de stabilisation de la dépense publique.

Perspectives en matière de réduction de la pauvreté – Une légère réduction du taux de pauvreté

Il n'y a pas de données actualisées sur la pauvreté au Gabon du fait de l'absence de données issues d'enquêtes. Toutefois, des estimations de la Banque mondiale indiquent que la pauvreté touche 22,7 % de la population. De meilleures informations sont nécessaires pour

permettre une meilleure évaluation et l'amélioration de la qualité et la couverture des statistiques publiques devraient être une priorité en 2016.

L'indicateur de capacité statistique (ICS) de la Banque mondiale note que le système statistique national gabonais sur trois aspects (la méthodologie, les données sources et la périodicité des données)⁷. En 2014, le Gabon s'est retrouvé au-dessous de la moyenne pour l'Afrique sub-saharienne en matière de données sources. Les autres écarts statistiques clés qui doivent être comblés afin de rattraper les autres pays africains sont une enquête sur la pauvreté et un recensement agricole.

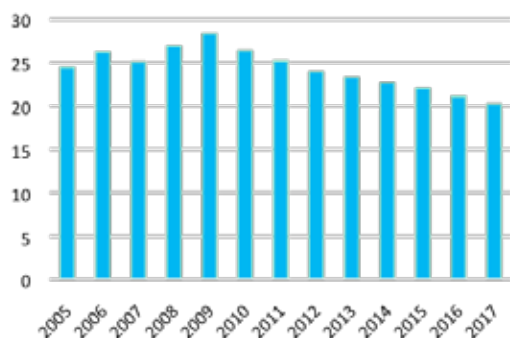
Malgré l'absence de données sources, les projections des Perspectives macroéconomiques et pauvreté de la Banque mondiale (Tableau 3) indiquent que la pauvreté, évaluée à un taux de 3,1 dollars par jour (exprimé en PPA) connaîtra un léger recul de 22,7 % en 2014 à 22,0 % en 2015 qui se poursuivrait graduellement jusqu'à 21,1 % en 2016 (Graphique 14).

⁶ GRAINE est un programme d'accompagnement dans les démarches de création et de développement de coopératives agricoles sur le territoire national.

⁷ Voir : <http://datatopics.worldbank.org/statisticalcapacity/SCLdashboard.aspx>

Risques à venir – Surveiller et gérer la volatilité des cours du pétrole

GRAPHIQUE 14 : Incidence de la pauvreté [%], 2005-2017



Source : Estimations de la Banque mondiale.

Il existe des risques à la hausse et à la baisse des cours du pétrole car les projections tirées du marché pétrolier font face à l'incertitude. Si la croissance est inférieure aux projections à moyen terme, alors il est peu probable que la baisse prévue du taux de pauvreté ait lieu, à moins qu'un système de protection sociale efficace soit mis en place.

Les perspectives de croissance à moyen terme du Gabon sont soumises aux risques provenant de sources nationales et externes. Il existe des risques à la hausse et à la baisse des cours du pétrole car les projections tirées du marché pétrolier font face à l'incertitude des prix du pétrole qui ont chuté de 50 % au deuxième semestre de l'année 2014 et ont été volatiles en 2015. Le marché étant toujours à la recherche d'un prix d'équilibre, le Gabon doit se tenir prêt à agir en conséquence. Si la chute des prix atteint un niveau inférieur, alors les hypothèses concernant le budget 2015 sont susceptibles d'être revues une seconde fois. Une baisse prononcée des cours pourrait peser sur l'économie car le Gabon ne dispose pas d'un espace budgétaire suffisant pour supporter une chute prononcée des recettes pétrolières. Une baisse prononcée des cours du pétrole aurait probablement pour effet la diminution des ressources disponibles pour le financement de la mise en œuvre des projets structurels et un PSGE plus élargi.

Une baisse prononcée des cours pourrait peser sur l'économie car le Gabon ne dispose pas d'une protection fiscale suffisante pour supporter une chute prononcée des recettes pétrolières.

Si les cours du pétrole augmentent, il est alors possible de s'assurer que les déficits budgétaires importants soient évités et qu'un cadre budgétaire plus durable soit mis en œuvre en 2015 et 2016. La plupart des prévisions laissent penser qu'un retour à 100 dollars le baril est très peu probable. La Chine est le plus gros importateur de manganèse du Gabon ; et avec le ralentissement de la croissance de la Chine, les projections pour 2016 pourraient traduire une réduction de l'appétit pour le manganèse.

Sur le plan national, une politique budgétaire expansionniste et la faible capacité de gestion des investissements publics constituent les principaux risques auxquels le Gabon est confronté, en plus de la potentielle incertitude économique et sociale à l'approche des élections présidentielles de 2016. Pour les années à venir, le Gabon restera tributaire du pétrole brut pour assurer sa croissance et ses recettes.

Si la croissance est inférieure aux projections à moyen terme, alors il est peu probable que la baisse du taux de pauvreté prévue ait lieu. Des réformes structurelles sont nécessaires pour atténuer l'impact négatif du ralentissement de la croissance économique, accélérer l'amélioration du climat des affaires afin de développer le secteur privé non pétrolier et diversifier l'économie. En outre, la protection des pauvres contre la volatilité provoquée par la dépendance au pétrole et la perspective d'une croissance économique plus lente à moyen terme demeure une nécessité. L'expérience mondiale démontre que la protection sociale peut être un moyen puissant de relancer la croissance et de lutter contre la pauvreté dans plusieurs économies émergentes lorsqu'un système bien conçu est mis en place. Les mesures de protection sociale sont étudiées plus en détail dans la Partie III : **Mettre en place un système de protection sociale efficace.**

PARTIE III : METTRE EN PLACE UN SYSTÈME DE PROTECTION SOCIALE EFFICACE



Systèmes de protection sociale – Pourquoi les mettre en place?

Malgré l'abondance de ressources naturelles et un revenu par habitant de 10 660 dollars (2014), une importante proportion des ménages gabonais est confrontée aux revenus faibles, au chômage, à la maladie et peine à se protéger et à protéger leurs familles contre les chocs. Les pauvres sont les plus vulnérables face à ces fluctuations, d'habitude plus exposés aux risques et moins aptes à avoir accès aux opportunités.

La firme Mc Kinsey, dans le cadre de la préparation du « Pacte social » a mené une étude sur la pauvreté au Gabon qui a estimé à environ 30 % de la population Gabonaise vivant avec un revenu en-dessous du SMIG (80 000FCFA/mois) en 2013. De même, l'Enquête

nationale sur l'Emploi et le chômage (ENEC) réalisée par le ministère de l'Économie en 2010 a révélé que le taux de chômage national était de 20,4 %.

L'enquête Démographique et de santé (EDS) réalisée en 2012 par la Direction Générale de la Statistiques a évalué à un tiers (32 %) de la population gabonaise vivant dans des habitats précaires, c'est-à-dire des logements non durables et où l'accès à l'eau potable, l'assainissement et l'espace de vie sont insalubres.

L'EDS 2012 a également révélé que le taux de mortalité infanto-juvénile (enfants de moins de 5 ans) demeure encore très élevé (65 pour 1 000 naissances vivantes) tout comme le taux de mortalité maternelle qui est estimé à 316 pour 100 000 naissances vivantes.

La nécessité de protéger les moyens de subsistance des ménages à faibles revenus au Gabon, notamment en temps de croissance économique ralentie, persiste. L'expérience internationale accumulée par la Banque

mondiale démontre l'importance de mettre en place un système de protection sociale opérationnelle et efficace. Le Groupe de la Banque mondiale définit les systèmes, politiques et programmes de protection sociale et de travail comme des outils qui permettent aux individus et aux sociétés de gérer le risque et la volatilité et les prémunir contre la pauvreté et le dénuement à travers des instruments qui améliorent la résilience, l'équité et les opportunités (Encadré 3). Ces instruments comprennent les filets de protection sociaux, les pensions de retraites, l'assurance, les programmes de promotion du travail et l'accès aux services susceptibles d'avoir chacun un impact sur la croissance économique et la réduction de la pauvreté par le biais de l'économie nationale (niveau macro) et par le biais des ménages directement (niveau micro).

La nécessité de protéger le moyen de subsistance des ménages à faible revenu au Gabon, notamment en temps de croissance économique ralentie, persiste.

La protection sociale n'est plus l'apanage des pays développés et des systèmes sont conçus à travers le monde dans presque chaque pays afin d'aider les personnes et les familles à trouver un emploi et investir dans la santé, l'éducation et le bien-être de leurs enfants.

Les récentes fluctuations des prix des matières premières et la vulnérabilité accrue aux crises financières ont englobé la perte d'emploi, la crise financière et la volatilité des prix des aliments et du carburant.

L'interdépendance, le risque et la vulnérabilité accrus sont des éléments au cœur de l'économie mondiale actuelle. Les récentes fluctuations des prix des matières premières et la vulnérabilité accrue aux crises financières ont englobé la perte d'emploi, la crise financière et la volatilité des prix des aliments et du carburant. Ces défis accroissent les risques auxquels sont exposés les individus et les familles au moment où l'urbanisation, la migration et la modernisation modifient les sources traditionnelles

ENCADRÉ 3 : Définition et objectifs de la protection sociale

Les systèmes politiques et programmes de protection sociale et de promotion du travail aident les individus et les sociétés à gérer le risque et la volatilité et les protègent contre la pauvreté et le dénuement — grâce à des instruments qui améliorent la résilience, l'équité et les opportunités. À ce titre, les systèmes de protection sociale et de promotion du travail ont trois objectifs liés :

- 1. La résilience**, grâce à l'assurance contre une dégradation des conditions de vie causée par divers chocs. Les principales sources de résilience sont les programmes d'assurance sociale qui atténuent les effets négatifs des chocs économiques sur les individus et les familles : assurance- chômage ou invalidité, pensions de retraite, programmes de travaux publics adaptables aux besoins, etc. Les programmes complémentaires d'autres secteurs, tels que les assurances sur les récoltes ou contre les intempéries et l'assurance-maladie, sont aussi d'une extrême importance à cet égard. Les instruments privés et informels (tels que l'épargne, les actifs et le soutien offert par les familles ou les communautés locales) jouent aussi un rôle essentiel.
- 2. L'équité**, grâce à la protection contre le dénuement et à la promotion de l'égalité des chances. Les programmes d'assistance sociale (appelés aussi « filets de protection sociale » et incluant les transferts monétaires et les transferts en nature tels que les programmes d'alimentation scolaire et les subventions alimentaires ciblées) s'emploient à résoudre les problèmes de pauvreté chronique. Ils ont aussi pour effet de prémunir les individus et familles pauvres contre des pertes catastrophiques et irréversibles de capital humain (nutrition, santé et éducation), contribuant ainsi à promouvoir l'égalité des chances notamment en permettant aux familles de se sentir suffisamment protégées pour investir en elles-mêmes en leurs enfants.
- 3. Les opportunités** qui s'ouvrent aux individus, grâce à l'amélioration de la santé, de la nutrition et de l'éducation, ainsi que par le biais du développement des compétences et de l'aide apportée aux hommes et aux femmes pour leur donner l'accès à un emploi productif. Les institutions qui s'efforcent de créer des opportunités sont souvent liées à celles qui cherchent à renforcer la résilience et l'équité. Ainsi, les programmes du marché du travail offrent des indemnités de chômage, facilitent l'acquisition des compétences et renforcent la productivité et l'aptitude à l'emploi de la main-d'œuvre. Les transferts monétaires favorisent l'investissement dans le capital humain en encourageant la demande de services d'éducation et de santé et contribuent à atténuer les inégalités entre les hommes et les femmes. Enfin, les programmes de travaux publics procurent des paiements en espèces aux pauvres qui y prennent part tout en renforçant les investissements dans le capital physique. Et les programmes de soutien du marché du travail fournissent des allocations chômage, aident à acquérir des compétences, et à améliorer ainsi la productivité et l'employabilité des travailleurs.

Source : Banque mondiale (2012), "Résilience, Équité et Opportunités", Washington

de résilience des individus et des familles contre ces risques. Une augmentation à long terme de la prospérité a accueilli plusieurs dans la classe moyenne croissante, mais beaucoup d'autres sont toujours confrontés à la pauvreté extrême et à l'inégalité et demeurent à l'écart des opportunités en raison d'un manque de compétences, d'information ou de finances. L'absence d'accès aux opportunités affecte les résultats du développement humain et constitue une source d'inégalités. Nombre de Gabonais subissent de sempiternelles insuffisances en matière de nutrition, éducation et de santé (notamment de santé maternelle et infantile).

Les principaux avantages de la protection sociale

Les systèmes, politiques et programmes de protection sociale et de promotion du travail protègent les individus contre les chocs et leur donne les moyens d'améliorer leurs moyens de subsistance et ceux de leurs familles. Cela est particulièrement important pour un pays tributaire de ses ressources naturelles.

Bien que les systèmes, politiques et programmes de protection sociale et de promotion du travail soient conçus pour les individus et les familles, ils peuvent constituer un large socle sur lequel il est possible de bâtir une croissance solidaire et d'assurer la stabilité sociale. Ces politiques et programmes permettent de créer des opportunités essentielles à la survie, la réduction de la pauvreté et la promotion de la croissance inclusive.

Les systèmes, de protection sociale et les politiques et programmes de promotion du travail peuvent constituer un large socle sur lequel il est possible de bâtir une croissance solidaire et d'assurer la stabilité sociale.

Un autre effet moins connu des systèmes de protection sociale est qu'ils contribuent à la croissance économique inclusive susceptible d'avoir un effet d'amélioration sur la vie des populations. Il apparaît de plus en plus clairement que les systèmes de protection sociale contribuent à stimuler la croissance de cinq manières : i) en développant et en protégeant le capital humain ; ii) en fournissant aux pauvres les conditions de sécurité nécessaires à l'investissement dans des activités à plus haut risque et à plus haut rendement ; iii) en favorisant une plus grande mobilité sur le marché du travail ; iv) en stabilisant la demande globale ou en renforçant les infrastructures et actifs productifs (par exemple grâce aux travaux publics) ; et v) en réduisant les inégalités de la société et en rendant plus

politiquement faisables les réformes visant à stimuler la croissance.

La preuve la plus forte sur la relation entre systèmes de protection sociale et la croissance se voit à travers l'impact de l'amélioration du fonctionnement du marché du travail et de l'accès à des possibilités de production, ce qui permet aux familles d'investir dans le capital humain. Les pays de par le monde sont de plus en plus conscients de ces effets et, par conséquent, les intègrent dans la conception des programmes, bien qu'il n'y ait pas encore de modèles de réussite bien établis. La preuve est plus limitée dans d'autres domaines tels que le rôle de la protection sociale dans l'amélioration de l'épargne, et des résultats préliminaires suggèrent qu'ils permettent d'accroître les activités entrepreneuriales en réduisant le risque de perte en cas de baisse.

Les mesures de protection sociale sont également de plus en plus reconnues comme un véhicule qui permet d'assurer la stabilité sociale et l'exécution de contrats sociaux afin de veiller au respect des droits et obligations et au renforcement de la cohésion sociale.

Malgré leurs avantages, les systèmes de protection sociale ne doivent pas être considérés comme la panacée. Ces systèmes ne produiront des résultats optimaux que si, premièrement, ils fonctionnent bien ; et, deuxièmement, s'ils sont complétés par une offre de services sociaux de base d'une qualité adéquate. Les transferts monétaires pouvant contribuer à accroître la demande de ces services, il est primordial que l'État réponde à cette demande avec des services publics de haute qualité. Bien que les systèmes de protection sociale puissent constituer un élément essentiel dans un programme bien conçu destiné à soutenir les foyers à faibles revenus, le programme doit faire partie d'une stratégie budgétaire réaliste et intégrée. Plusieurs enseignements importants peuvent être tirés de l'expérience internationale (par exemple l'Afrique du Sud ; Encadré 4).

Évaluer le système de protection sociale du Gabon – Comment comparer les statistiques sociales?

Le Gabon est un pays à revenu intermédiaire, tranche supérieure, avec une espérance de vie de 63 ans, bien en-dessous de la moyenne des pays à revenu intermédiaire, tranche supérieure, qui est de 74 ans. Les statistiques de santé du pays sont

ENCADRÉ 4 : Système d'allocations sociales en Afrique du Sud

L'Afrique du Sud possède le programme de transferts monétaires le plus important d'Afrique subsaharienne. Il comprend plusieurs types d'allocations en fonction des revenus s'adressant aux personnes âgées, aux familles pauvres avec enfants, aux familles d'accueil, aux personnes invalides et aux vétérans. Environ 15 millions de personnes reçoivent une allocation sociale (soit approximativement 30 % de la population nationale). Les allocations familiales (CGS) touchent près de 10 millions de personnes alors que les pensions de vieillesse, qui concernent les personnes pauvres de plus de 60 ans, sont versées à un peu plus de 2 millions de personnes. Selon les données fournies par les enquêtes auprès des ménages, les allocations sociales représentent plus de 60 % du revenu des 20 % des ménages bénéficiaires les plus pauvres, la part la plus importante provenant des allocations familiales. Les enfants inscrits au CGS à la naissance ont complété plus d'années de scolarisation et atteint de meilleurs résultats aux tests de mathématiques que les enfants inscrits à l'âge de six ans. Ces effets ont été particulièrement significatifs chez les filles. L'inscription au CGS a réduit de 9 points de pourcentage la probabilité de maladies infantiles. Les principaux effets sur les adolescents ont été la réduction de l'activité sexuelle et des grossesses précoces ainsi que de l'utilisation des drogues et de l'alcool.

Source : Woolard, Ingrid et Murray Leibbrandt. (2010) "The Evolution and Impact of Unconditional Cash Transfers in South Africa." Southern Africa Labour and Development Research Unit, University of Cape Town⁸.

également plus proches de celles rencontrées dans les pays à revenu intermédiaire tranche inférieure. La pauvreté et l'insuffisance des programmes de protection sociale comptent parmi les raisons qui sont citées pour expliquer les faibles statistiques de santé. Cette situation met en évidence le caractère prioritaire de la nécessité de mettre en place au Gabon un système de protection sociale qui fonctionne.

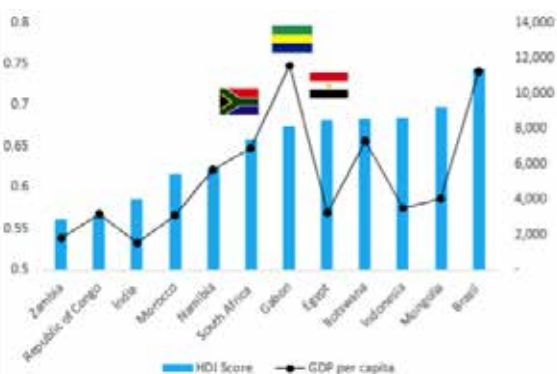
En comparant le Gabon avec des pays ayant un revenu par habitant similaire, le pays affiche des résultats insuffisants en termes de développement humain, et particulièrement en termes de santé de ses citoyens

(Graphique 17). De nombreux pays obtiennent les mêmes résultats avec un revenu par habitant inférieur ou de meilleurs résultats avec un niveau de revenu similaire.

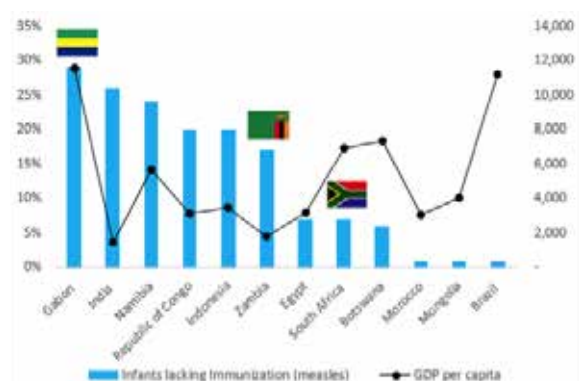
Une étude de la Banque mondiale réalisée en 2014 sur le financement de la santé au Gabon a permis de se rendre compte de la faiblesse du financement. Elle a montré que bien que le gouvernement se soit fixé un objectif ambitieux, l'atteinte des objectifs à moyen terme se heurte à l'existence de plusieurs défis. Il s'agit notamment de : financement durable ; amélioration de l'égalité d'accès et l'offre des services de santé avec un accent particulier sur les premiers soins ; programmes de santé publique et la qualité des soins ; et augmentation de la population couverte.

GRAPHIQUE 17 : Comparaison mondiale des statistiques sociales

Comparaison de l'Indice de développement humain

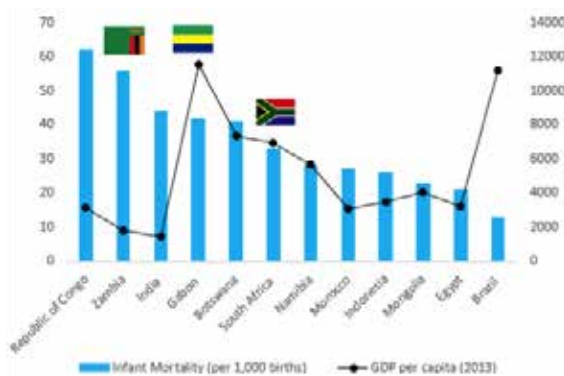


Comparaison de la couverture vaccinale

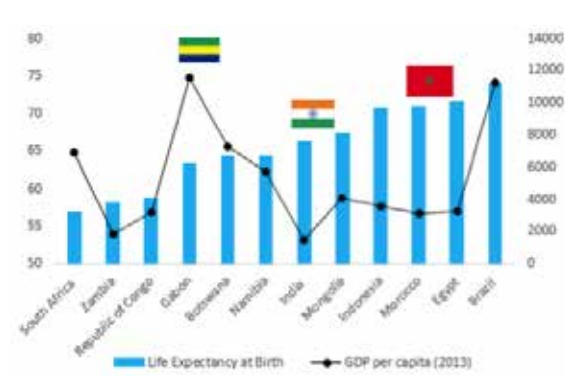


⁸ Résumé de : Banque mondiale, 2012a. Gérer les risques - Promouvoir la croissance. Développer les systèmes de protection sociale en Afrique – Stratégie de protection sociale en Afrique de la Banque mondiale, 2012–2022. Washington : Banque mondiale

Comparaison de la mortalité infantile



Comparaison de l'espérance de vie



Source : Indicateurs du développement dans le monde, Banque mondiale et Indice de Développement Humain du PNUD.

Protection sociale au Gabon – Ambitions et dispositif actuel

Le Gabon a indiqué son intention de mettre en place un système de protection sociale moderne. Mais ce dernier n'a pas encore atteint les objectifs fixés par le Gouvernement.

L'ambition d'un système de protection sociale au Gabon.

Le cadre de l'assistance aux ménages à faibles revenus du Gabon (GEF)⁹ est déterminé par la Stratégie d'investissement humain au Gabon¹⁰ (SIHG), qui a été lancée en décembre 2013. La stratégie porte sur quatre volets :

1. Les filets de protection économique et transferts monétaires – qui auraient pour objectif de permettre aux plus démunis de subvenir à leurs besoins et à leurs soins alimentaires, sanitaires et éducatifs minimum, avec une forte conditionnalité.
2. Un portefeuille de projets générateurs de revenus ou AGR¹¹ – qui aurait pour objectif de permettre aux GEF de développer des AGR viables qui les rendraient autonomes sur le plan économique.
3. L'accès aux minima sociaux – pour réduire les inégalités d'accès aux services publics entre zones pauvres et zones prospères afin d'éviter une aggravation de la marginalisation des GEF.

4. Une politique ciblée d'intégration économique et sociale visant à assurer une meilleure intégration économique/sociale des populations rurales et périurbaines (par exemple, réhabilitation de l'habitat, mobilité et connectivité).

La SIHG repose sur peu de données mais estime que 95 000 ménages sont des GEF ; environ 30 % de la population.

La SIHG repose sur peu de données mais estime que 95 000 ménages sont des GEF ; environ 30 % de la population¹². Par ailleurs, la SIHG indique que 55 % des GEF vivent dans six départements qui sont majoritairement urbains, et que les 17 départements qui présentent le taux de pauvreté supérieur à 50 % sont majoritairement ruraux.

Avec la SIHG, le Gouvernement a démontré sa détermination à mettre en place un système de protection sociale capable d'offrir une assistance économique et sociale aux GEF ; mais également d'aider ceux qui ont la capacité de devenir autonomes sur le plan économique. À cet effet, deux types d'interventions sont envisagées : les transferts sociaux et les programmes de promotion du travail. Ces interventions sont complétées par deux composantes ciblées géographiquement : une qui vise à améliorer l'offre de services sociaux et publics dans les 25 départements considérés en-dessous de la moyenne nationale ; et l'autre pour une meilleure intégration économique des zones éloignées rurales et des zones périurbaines.

⁹ Gabonais économiquement faibles.

¹⁰ Stratégie d'Investissement Humain du Gabon

¹¹ Activités Génératrices de Revenus (AGR).

¹² Tel qu'indiqué dans la Stratégie d'Investissement Humain du Gabon.

En s'inspirant de l'expérience et des tendances mondiales en matière de transferts sociaux, la SIHG prévoit principalement la mise en place de transferts monétaires soumis à conditions, avec des conditionnalités portant sur l'utilisation des services éducatifs et médicaux (éducation et soins médicaux). Les transferts en question seraient accordés à des GEF à travers les 7 programmes visant chacun un groupe vulnérable particulier. Il convient de noter qu'en raison

de la nature du groupe cible, les transferts ne seraient pas soumis à conditions dans le cas des veuves, des personnes âgées, des enfants des rues et orphelins. En matière d'aide à l'emploi, les aides pour le démarrage d'activités génératrices de revenus (AGR) ont pour objectif de cibler 10 à 20 % des GEF à même de devenir des micro-entrepreneurs. Pour des raisons de viabilité, cette approche serait suivie de mesures de soutien au développement de la microfinance.

TABLEAU 4 : Besoins en financement de la stratégie d'investissement humain

Composante	Objectif	Éléments clés	Tranche de financement annuelle proposée
Filets de protection économiques et transferts d'argent	Doubler le revenu des 95 000 GEF les plus pauvres de façon à ce qu'ils puissent satisfaire leurs besoins nutritionnels, sanitaires et éducatifs	7 programmes d'aide conditionnelle (par exemple aux familles avec enfants, mères célibataires, personnes âgées, veuves, invalides jeunes âgés de 18-25 ans, et éducation des enfants des rues). Aide octroyée sous condition afin de favoriser l'autonomie des bénéficiaires.	77 à 94 millions de dollars plus les investissements sur 34 à 42 millions de dollars (sauf le terrain qui servira à construire les 15-20 facilités d'accueil)
Soutien aux projets générateurs de revenus (AGR)	Permettre à une tranche allant de 10 % à 20 % des GEF de devenir de micro-entrepreneurs en mettant en œuvre 8 500-11 000 projets dans le pays en 5 ans	Portefeuille de projets dans trois principaux domaines : agriculture, élevage et pêche (65 % des activités génératrices de revenus), tourisme et artisanat (30 %), services et transformation artisanale (5 %). Ampleur moyenne du projet : CFA 1,5 millions.	3 à 5 millions de dollars
Assurer l'accès aux services sociaux minimum	Réduire les inégalités d'accès aux services sociaux et publics entre les zones pauvres et les zones riches	Développer les 25 départements les plus pauvres dans tous les domaines pris en compte : santé, éducation, accès à l'eau, électricité, etc. nécessite la mise en œuvre de modèles novateurs tels que le partage de services, le recrutement local d'employés de services sociaux ou à mobilité	34 à 42 millions de dollars
Politique visant la réinsertion économique et sociale	Assurer une meilleure réinsertion économique et sociale des poches de pauvreté rurales et périurbaines	Mise en œuvre de projets dans les zones rurales. Assistance aux pauvres dans les zones périurbaines grâce à l'offre de logements à faible coût et le développement de réseaux de transports publics.	17 à 34 millions de dollars

Source : SIHG.



La SIHG indique des besoins en financement allant de 133 à 182 millions de dollars par an (80 à 110 milliards de francs CFA) chaque année jusqu'en 2016.

La SIHG indique des besoins en financement allant de 133 à 182 millions de dollars par an (80 à 110 milliards de francs CFA) chaque année jusqu'en 2016, en fonction du degré de protection sociale offerte. L'information concernant la répartition des fonds à travers les quatre volets (Tableau 4) reste générale. Pour couvrir les besoins en financement de la SIHG, le ministère de la santé et de la prévoyance sociale, le ministère de l'éducation et le ministère des travaux publics devraient être sollicités respectivement à hauteur de 8,3 à 9,9 millions de dollars (5 à 6 milliards de francs CFA), 8,3 à 11,6 millions de dollars (5 à 7 milliards de francs CFA) et 16,6 à 33,1 millions de dollars (10 à 20 milliards de francs CFA).

Le dispositif actuel du système de protection sociale du Gabon

La SIHG prodigue des conseils en matière de protection sociale, bien que le Gabon s'emploie à mettre en place un système de protection sociale fonctionnel depuis les années 1950¹³. Les principaux acteurs actuels du système de protection sociale sont :

La SIHG prodigue des conseils en matière de protection sociale, bien que le Gabon s'emploie à mettre en place un système de protection sociale fonctionnel depuis les années 1950.

— Le ministère de la santé, de la prévoyance sociale et de la solidarité nationale (MSPSSN), en charge de la SIHG. Il régit le cadre d'action dans le secteur et assure la réglementation des institutions en vigueur.

— La Caisse Nationale d'Assurance Maladie et de Garantie Sociale (CNAMGS)¹⁴. Elle a été créée en 2007 pour fournir une assurance maladie obligatoire et la sécurité sociale. La CNAMGS a récemment repris la charge des tâches effectuées par la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS)¹⁵.

— Le Fonds National d'Aide Sociale (FNAS)¹⁶, qui est opérationnel depuis octobre 2013.

— Les ONG et corps religieux aussi offrent divers types d'assistance aux groupes vulnérables. Toutefois, cette assistance ne fait pas particulièrement l'objet de contrôle, réglementation, coordination ou suivi de la part de l'État.

TABLEAU 5 : Étendue des systèmes de protection sociale sélectionnés

Pays/ Description	Nombre de bénéficiaires (en millions)	Couverture (% population)	Alloc. annuelles moyen. Par ménage USD	Incidence financière (coût % du PIB)
Afrique du Sud : <i>All social security grants</i>	15	30 %	450 à 2000	6 %
Éthiopie : <i>Productive Safety Net Program</i>	8	10 %	137	1,2 %
Rwanda : <i>Mutuelles de santé</i>	10	91 %	235	1,2 %
Brésil : <i>Bolsa Familia</i>	44	25 %	84 à 540	0,5 %
Mexique : <i>Oportunidades</i>	28	25 %	Varie en fonction des allocations	0,3 %
Inde : <i>Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act</i>	235	20 %		0,009 %
Gabon : <i>FNAS + CNAMGS</i>	0,83 (CNAMGS uniquement)	50 % (CNAMGS uniquement)	68 (CNAMGS + FNAS)	0,6 %

Source : Stratégie 2012-2022 de Protection sociale en Afrique de la Banque mondiale et les calculs des auteurs.

¹³ Le Gabon dispose d'une législation en matière de protection sociale et de caisses d'assurance sociale dont l'existence remonte à 1956. Plusieurs révisions ont eu lieu et diverses structures de fonds ont été utilisées. Mais plusieurs se sont avérées non viables et ont pâti d'un financement insuffisant. Par exemple, la Caisse Nationale de Garantie Sociale (CNGS) une assurance publique obligatoire non contributive créée en 1983 a été dissoute en 2007 pour cause de fonds insuffisants. Depuis lors, des nouvelles structures ont été mises en place, notamment la CNAMGS, actuellement en charge de l'assurance maladie obligatoire.

Il est difficile d'évaluer avec précision le montant total des dépenses publiques en protection sociale.

Du fait de la complexité du système de protection sociale du Gabon, le peu d'informations et le degré d'incertitude lié au budget national, il est difficile d'évaluer avec précision le montant total des dépenses publiques en protection sociale. Le budget 2015 indique que 56,5 millions de dollars seraient alloués aux filets de sécurité économique et les transferts solidaires (fonds de la CNAMGS) et aux activités génératrices de revenus (fonds du FNAS). Une comparaison est faite entre les estimations du système gabonais et ceux du système d'autres pays (Tableau 5). Si cela se réalisait, cela porterait le montant estimatif des dépenses publiques sur la protection sociale à environ 0,6 % du PIB. Cependant, en raison des prévisions de diminution des recettes pétrolières, le budget 2015 a été revu à la baisse de 83 millions de dollars par rapport à 2014 (voir la section **Conjoncture budgétaire** dans la Partie II), il est peu probable que ces dépenses soit réalisées en totalité. Il convient de noter que ce chiffre exclut également les dépenses sociales générales (par exemple en matière de santé et d'éducation) et les dépenses réalisées via le programme GRAINE (qui soutient les moyens de subsistance ruraux). Les éléments de base du système sont étudiés ultérieurement tour à tour.

CNAMGS

La CNAMGS est un établissement d'assistance publique autorisé par la loi qui jouit d'une autonomie de gestion administrative et financière. Ses objectifs consistent notamment à contribuer à améliorer l'accès à la santé de tous les Gabonais, indépendamment de leurs revenus. Il s'agit principalement d'un fournisseur de l'assurance maladie universelle (y compris les allocations de maternité) qui a également pour mission la distribution de diverses allocations aux personnes vulnérables. Aux fins d'accomplir sa mission, la CNAMGS dispose de trois fonds distincts :

1. Le Fonds de Garantie Sociale des Ménages à Faibles Revenus (ou GEF), mis en place en 2009. Ce fonds est financé par la redevance obligatoire à l'assurance maladie (ROAM¹⁷), une taxe de 10 % du chiffre d'affaires des compagnies de téléphonie mobile,

une taxe de 1,5 % sur chaque transfert d'argent à l'étranger et une dotation budgétaire de l'Etat (inscrite dans la loi de finance) .

2. Le fonds d'assurance maladie des travailleurs salariés du secteur privé, financé par les cotisations sociales des employés et des employeurs, et actif depuis 2011.
3. Le fonds d'assurance maladie des agents publics, financé par les cotisations sociales des employés et des employeurs et actif depuis 2014.

En octobre 2014, 830 118 Gabonais étaient couverts par les fonds de la CNAMGS (Tableau 6) et des ressources affectées sont utilisées pour financer les différents programmes. L'ambition qui a motivé la création de la CNAMGS était de réunir divers programmes sous la coupe d'une agence de coordination. Cependant, les trois fonds fonctionnent indépendamment les uns des autres du fait de l'absence de ressources mises en commun ou de subventions croisées. La CNAMGS dispose de ressources affectées pour son financement. Environ 45 % de ses ressources provenaient des cotisations des employés salariés du secteur formel (fonctionnaires et secteur privé), l'autre moitié (55 %) des impôts généraux et affectés. L'ensemble des ressources des trois fonds s'élevait à environ 77,9 millions de dollars (47 milliards de francs CFA) en 2013. En 2013, les dépenses des fonds en soins médicaux ont atteint 16,6 millions de dollars (10 milliards de francs CFA) pour les bénéficiaires du secteur public et 13,2 millions de dollars (8 milliards de francs CFA) pour les bénéficiaires du secteur privé.

En octobre 2014, 830 118 Gabonais étaient couverts par les fonds de la CNAMGS (Tableau 6) et des ressources affectées sont utilisées pour financer les différents programmes.

En tant que partie des dépenses totales, les dépenses administratives de la CNAMGS seraient élevées. En 2012, la dépense par habitant pour les bénéficiaires immatriculés à la CNAMGS se chiffrait à environ 65 dollars (37 000 francs CFA). La même année, les frais d'exploitation représentaient 40 % du total des dépenses de santé par habitant de la CNAMGS.

¹⁴ La Caisse Nationale d'Assurance Maladie et de Garantie Sociale (CNAMGS).

¹⁵ Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS).

¹⁶ Le Fonds National d'Aide Sociale (FNAS).

¹⁷ La Redevance Obligatoire à l'Assurance Maladie (ROAM).

TABLEAU 6 : Immatriculations aux fonds de la CNAMGS

Fonds	Personnes assurées	Ayant-droits légaux	Enfants	Total
Fonds de garantie sociale / GEF	259 478	12 622	241 801	513 901
Fonds d'assurance maladie privé	81 940	2 444	30 683	115 067
Fonds d'assurance maladie public	84 862	4 843	111 445	201 150
Total	426 280	19 909	383 929	830 118
Mexico : Oportunidades	Pourcentage de la population			49,6 %

Source : CNAMGS (en octobre 2014)

FNAS

Le FNAS est un établissement public en charge de la collecte, la centralisation et l'attribution des aides sociales. Jusqu'à récemment, l'aide sociale (en espèces et en nature, y compris les dispenses de droits) était distribuée une fois dans l'année à environ 8 000 bénéficiaires, sans conditions. L'objectif est que le FNAS améliorera la gouvernance de l'aide sociale et aidera les personnes vulnérables à devenir autonomes. Sa mission consiste à centraliser et distribuer l'aide sociale, ce, en soutenant les activités génératrices de revenus des ménages économiquement faibles.

Le FNAS est un établissement public en charge de la collecte, la centralisation et l'attribution des aides sociales.

Depuis sa mise en place en 2012, le fonds a levé plus de 2,39 millions de dollars (1,44 milliards de francs CFA) pour venir en aide à plus 16 000 bénéficiaires à faibles revenus à travers le pays. L'assistance sociale est accordée par le FNAS à tout Gabonais remplissant les conditions d'éligibilité. L'aide est fournie sous la forme de microcrédit (à hauteur de 8,289 dollars ou 5 millions de francs CFA) et de services financiers destinés à soutenir les activités génératrices de revenus (AGR)¹⁸ dans les domaines à fort potentiel de création d'emploi tels que l'agriculture, l'élevage, la pêche, le tourisme, l'artisanat et les services. Le FNAS prévoit de financer 1 500 à 2 000 projets de groupe (ex. mis en œuvre par des coopératives) par an grâce aux subventions égales à 80 % du capital requis.

Depuis sa mise en place, le fonds a levé plus de 2,39 millions de dollars (1,44 milliards de francs CFA) pour venir en aide à plus 16 000 bénéficiaires à faibles revenus

Les systèmes d'assurance privée existent également au Gabon et sont financés par les employeurs. Cependant,

leur couverture reste limitée aux travailleurs salariés du secteur formel et leurs ayant-droits. Les estimations de couverture en 2015 comprenaient 22 000 travailleurs salariés et leurs ayant-droits (65 000 personnes); soit environ 7% de la population.

Les initiatives du FNAS sont complétées par un programme pour l'emploi mis en œuvre par l'Office National de l'Emploi (ONE). Ce programme est ciblé sur l'emploi salarié et opérationnel dans cinq provinces sur neuf, avec l'objectif de couvrir l'ensemble du pays. L'ONE gère un fonds qui cible les demandeurs de 1er d'emploi (en général de jeunes diplômés) et les employés licenciés du secteur privé. Les premiers reçoivent une aide sous la forme d'un stage de trois mois subventionné, principalement auprès des sociétés privées. En 2013, le FIR a apporté son appui à 649 stagiaires sur 5 537 candidats. 64 % des stagiaires furent embauchés à l'issue du stage. Ces derniers ont eu la possibilité d'effectuer un stage rémunéré ou de participer à une formation fournie par des organismes privés spécialisés. Les services aux licenciés sont proposés uniquement lorsque la société a licencié au moins 10 personnes (car dans ce cas, la société est tenue de préparer un plan social et réaliser une évaluation des compétences des employés licenciés).

Protection Sociale au Gabon – Quels sont les principaux défis?

L'ambition du Gabon de mettre en place des systèmes de protection sociale fait face à cinq défis majeurs i) l'absence données ; ii) la coordination système ; iii) assurer la viabilité budgétaire du système ; iv) l'efficacité du ciblage des bénéficiaires. v) et les enseignements à tirer.

¹⁸ Activités génératrices de revenus (AGR).

La marche vers l'assistance sociale est encore en cours, et l'État œuvre à la mise en place d'un système qui repose sur un cadre normatif clair et des outils modernes. De façon générale, les éléments de base d'un système de filets sociaux (traités plus bas tour à tour) ne sont pas encore en place. La mise en place des systèmes fait face à cinq défis majeurs.

Absence de données

L'évaluation de la pauvreté et de l'inégalité au Gabon se heurte à une nette absence de statistiques à jour. La dernière évaluation précise de la pauvreté a eu lieu en 2005. Une nouvelle enquête était prévue en 2014 ; mais celle-ci a été reportée et ses conclusions ne seront pas disponibles avant 2016.

Les données sur lesquelles repose la SIHG sont incomplètes et vieilles ; ce qui rend difficile le ciblage des GEF et la conception d'un système de protection sociale. De nombreuses hypothèses ont été formulées, même pour ce qui est du nombre de GEF et du seuil permettant d'identifier un GEF (fixé à 133 dollars ou 80 000 FCFA sans aucun lien établi entre le coût du panier alimentaire et le seuil de pauvreté).

Une évaluation plus précise du seuil de pauvreté et du nombre de GEF est absolument nécessaire. Cela permettra de déterminer le nombre des transferts nécessaires (pas trop pour ne pas saper les efforts d'autonomie, mais suffisamment pour faire la différence) et organiser correctement les interventions. De meilleures informations permettraient également à l'Etat d'identifier les besoins particuliers des différents groupes vulnérables, les facteurs qui augmentent la vulnérabilité ou les interventions susceptibles d'accroître leur résilience. Cela répond au besoin généralisé et essentiel de meilleures statistiques au Gabon. En l'absence de bonnes informations, il est impossible de cibler correctement les programmes ; et tant que les programmes ne seront pas bien ciblés, les dépenses publiques ne seront pas efficaces et effectives.

Coordination du système

Des tentatives ont été entreprises afin de simplifier les programmes de protection sociale, mais elles ont péché par insuffisance de coordination. Certains programmes ont été combinés à des programmes d'assistance sociale,

d'assurance sociale ou de promotion de l'emploi ; mais l'on déplore l'absence d'un programme général de coordination des parties prenantes de la protection sociale.

Des tentatives ont été entreprises afin de simplifier les programmes de protection sociale, mais elles ont péché par insuffisance de coordination.

La SIHG pose les bases d'un processus de coordination capable d'agir simultanément sur deux fronts. Premièrement, grâce à l'approfondissement des tests de diagnostic dans le but d'asseoir la programmation sur des fondements plus solides (par exemple en fournissant plus de détails et en incluant un plan d'action chiffré). Et deuxièmement, grâce à la conception et au développement de différents outils nécessaires à la mise en œuvre des actions recommandées.

La tendance mondiale consiste à éviter la multiplication de programmes d'assistance fragmentés et opter plutôt pour une approche systémique, qui évite la duplication, favorise la coordination avec les autres secteurs (particulièrement l'éducation et la santé) et fait un usage partagé des systèmes administratifs.

Assurer la viabilité budgétaire

Des systèmes de protection sociale fonctionnels exigent un engagement durable et à long terme. Une fois que les programmes ont été mis en place, le gouvernement sera tenu de leur allouer des ressources publiques à long terme dans la mesure où ces programmes ne peuvent pas être supprimés aisément, pour des raisons politiques et économiques. Aussi, lors du financement des programmes de protection sociale, l'Etat doit analyser avec attention les implications budgétaires et la viabilité des programmes, particulièrement en raison des problèmes de recettes rencontrés en 2015 (décrits dans la **Partie I : Tendances économiques récentes**). Les bonnes stratégies sont celles qui sont réalistes en ce qui concerne ce qui peut être mis en œuvre, la durée de la stratégie et les ressources disponibles.

Par ailleurs, les systèmes de protection sociale doivent disposer de financement programmé et régulier chaque année pour être efficaces. La volatilité des flux de recettes pétrolières et non pétrolières a entraîné la volatilité des dépenses publiques (particulièrement l'investissement public).

La SIHG sur laquelle repose la mise en place du système de protection sociale était ambitieuse même pour un budget national établi sur la base d'un baril à 80 dollars (comme en 2014 et initialement en 2015). Il y a une pression pour l'augmentation des ressources à allouer pour les salaires et traitements du secteur public grandissants et l'accroissement de l'investissement public conformément à la stratégie de développement des infrastructures. Le budget 2015 révisé prévoit des recettes sur la base d'un baril à 40 dollars et vise à maintenir les investissements publics à un niveau élevé, rendant invraisemblable la possibilité de réaliser de sérieuses économies pour les programmes sociaux en 2015 et 2016.

La SIHG sur laquelle repose la mise en place du système de protection sociale était ambitieuse même pour un budget national établi sur la base d'un baril à 80 dollars.

Des efforts doivent être faits afin de présenter un projet de budget réaliste pour la mise en place de systèmes de protection sociale en fonction des ressources disponibles et des autres stratégies concurrentes (par ex. le développement des infrastructures) qui nécessitent également des ressources supplémentaires.

La préparation du budget 2016 exigera très probablement du gouvernement de faire des choix difficiles avec des ressources limitées. Des choix difficiles devront être faits entre l'allocation de budgets discrétionnaires à l'investissement public aux fins de soulager les goulets d'étranglement d'une part, et l'accroissement de l'engagement financier aux dépenses sur les systèmes de protection sociale.

Le ciblage et l'identification des bénéficiaires ont intérêt à être appliqués systématiquement pour garantir un traitement cohérent.

Ciblage efficace

Le ciblage est souvent catégorique (par ex. les mères adolescentes) ou subjectif (c.-à-d. qu'il ne repose pas sur des données ou des critères objectifs) et les fuites sont courantes. Cette situation est compliquée par le manque de données indiqués plus haut et par l'absence d'un registre détaillé des bénéficiaires (bien qu'il soit prévu d'en établir un¹⁹).

Le ciblage et l'identification des bénéficiaires ont intérêt à être appliqués systématiquement pour garantir un traitement cohérent. Ces paramètres sont d'habitude économiques, mais ils peuvent également être géographiques et catégoriques. L'utilisation d'un système d'identification empêcherait la fraude et pourrait être basée sur des données biométriques. De même, la conditionnalité n'est pertinente que si des contrôles sont effectués de façon systématique et fiable. D'où la nécessité de créer un système de collecte et de transmission des informations qui nécessitera une collaboration avec les structures médicales et d'éducation. Ce n'est qu'à cette condition que le ciblage pourrait être amélioré.

L'attribution par l'État de bourses (environ 100 millions de dollars par an) d'études aux étudiants dans le pays et à l'étranger constitue un bon exemple de la faiblesse du ciblage. Les bénéficiaires étant dans le second et le troisième cycle et aucun effort particulier n'étant fait pour identifier les candidats à faibles revenus, il est probable que les bourses soient octroyées de façon disproportionnée à des étudiants non nécessiteux.

Tirer des enseignements

Les programmes de protection sociale ne font actuellement pas l'objet d'un suivi et d'une évaluation efficaces. Le suivi et l'évaluation des programmes est indispensable pour suivre les progrès, mesurer les résultats et identifier les éventuels problèmes et défis de façon opportune et s'assurer que les systèmes sont mis en œuvre fréquemment en fonction des enseignements tirés. Un système de gestion des informations serait utile à cet effet car il permettrait d'informatiser les différents éléments des programmes et de les relier automatiquement pour faciliter leur gestion et suivi. Un SGI nécessiterait la mise en œuvre d'applications particulières, notamment : i) un système de ciblage et d'enregistrement des bénéficiaires, ii) un registre unique des programmes, iii) la création de bordereaux de paiement, iv) la réconciliation des paiements, v) un système de gestion des réclamations, et vi) un module pour l'élaboration de rapports de suivi et d'évaluation. En termes d'évaluation, des interventions doivent être préparées en pensant aux techniques d'évaluation de l'impact, notamment en réalisant des enquêtes de référence avant le lancement des programmes, de sorte que la qualité des interventions puisse faire l'objet d'évaluations et les améliorations conséquentes apportées.

¹⁹ La CNAMGS a reçu pour mission d'effectuer un « recensement » pour actualiser le registre des familles économiquement faibles.

Les programmes de protection sociale ne font actuellement pas l'objet d'un suivi et d'une évaluation efficaces.

Aller de l'avant – Quelles sont les priorités

Afin de répondre aux défis, nous recommandons de mettre l'accent sur les actions suivantes en 2015 et 2016:

a) Approfondir l'analyse de la pauvreté et la vulnérabilité ; b) Réaliser un audit institutionnel du système ; c) Élaborer un plan de déploiement ; et d) Simuler des options de déploiement.

a) Approfondir l'analyse de la pauvreté et de la vulnérabilité : Cela devrait être une priorité essentielle pour l'État. Certains paramètres de la SIHG doivent être revus une fois que des informations exactes et pertinentes sont disponibles. Aux fins d'obtenir ces informations, la Banque mondiale est disposée à apporter son assistance avec deux études clés. Premièrement, une estimation plus exacte du seuil de pauvreté absolue, c.-à-d. la dépense minimale pour assurer des conditions de vie tolérables. Deuxièmement, et au cas où un délai supplémentaire serait accordé pour l'enquête auprès des ménages, une évaluation participative de la pauvreté qui comporterait une analyse plus qualitative grâce aux groupes cibles et aux entretiens avec les parties prenantes clés aux niveaux central, provincial et local. Cette méthodologie permet de comprendre la nature multidimensionnelle de la vulnérabilité et les stratégies de survie employées par les ménages.

b) Réaliser un audit institutionnel : Cet audit consisterait à évaluer les capacités humaines, opérationnelles et financières des établissements publics intervenant dans le système de protection sociale humaine. Cet audit permettrait d'orienter l'assistance technique future destinée à améliorer la mise en place et les fonctions des établissements.

c) Élaborer un plan de déploiement : Afin de compléter la SIHG, l'État devrait élaborer un plan clair, réaliste et circonscrit dans le temps pour soutenir la mise en œuvre de la stratégie. Ce plan devrait être élaboré à partir des résultats de l'audit institutionnel et des enquêtes mentionnées plus haut et permettre de s'affranchir des programmes ; et constituerait un exemple d'investissement dans les composantes de base d'un système moderne de protection sociale.

d) Simuler des options de déploiement : De nombreuses options de déploiement peuvent être envisagées pour les différents instruments de protection sociale. Des simulations permettront de comprendre, analyser et classer les différentes options en fonction de leur : i) applicabilité aux différents profils de vulnérabilité, ii) impact prévu sur la réduction de la pauvreté et sur le capital humain, iii) coût évalué en pourcentage du PIB, iv) analyse coût-efficacité portant sur le coût résultant de la sortie d'un nombre donné de personnes de la pauvreté ; et v) viabilité technique et administrative, en tenant compte des capacités existantes et des difficultés techniques liées à la mise en œuvre de chaque option.

ANNEXE

TABLEAU A1 : Prix moyen mensuel (en FCFA) des produits les plus consommés à Libreville

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Produits						
Riz grains ordinaires vendu en vrac	525	584	516	550	573	588
Farine de blé vendu en vrac	1 041	869	996	1 294	949	1 249
Pain baguette française	643	727	806	758	790	727
Ragoût de bœuf frais	3 917	3 908	4 024	4 000	4 367	4 500
Rotis de porc	1 641	1 608	1 808	1 853	1 845	5,3
Ailes de dinde congelées	1 421	1 372	1 610	1 759	1 342	1 522
Cuisses de poule congelées	1 253	1 315	1 326	1 377	1 236	1 302
Porc-épic frais	4 408	4 006	5 561	7 926	11 318	7 867
Capitaine frais (poisson)	2 700	3 106	3 094	3 433	3 100	4 000
Bar frais (poisson)	2 375	2 967	3 065	3 375	3 050	3 500
Maquereau fumé	2 201	2 646	2 595	2 851	2 576	2 917
Huile d'arachide litre	2 553	2 006	2 340	2 630	2 630	2 320
Tomate (en fruit)	958	937	797	1 230	835	839
Oignon importé	880	873	844	885	888	1 117
Feuilles de folong	480	676	576	533	1 086	680
Feuilles d'oseille	696	846	899	1 416	785	987
Taros	450	432	500	652	478	539
Banane plantain mûre	547	551	599	580	759	536
Manioc en bâtons type Fang	340	464	549	663	555	660
Manioc en bâton type Obamba	717	852	787	785	738	823
Gaz domestique en bouteille de 12,5kg	6 000	6 000	6 450	5 450	5 450	5 450
Essence litre	535	535	535	535	535	535
Gazole litre	450	470	470	470	470	470

Source : Direction Générale de la Statistique

BIBLIOGRAPHIE

Fonds Monétaire International, Rapport du FMI No.15/47, Gabon, Consultations au titre de l'article IV.

Ministère de L'Économie, de la Promotion des Investissements et de la Prospective, Direction Générale de l'Économie et de la Politique fiscale, Note de conjoncture à fin décembre 2014, Février 2015.

Ministère de L'Économie, de la Promotion des Investissements et de la Prospective, Direction Générale de l'Économie et de la Politique fiscale, Note de conjoncture à fin Juin 2015, Août 2015.

Report on Growth and Employment Paving the way toward inclusive growth, June 2013.

Saleh, Karima, Bernard F. Couttolenc, and Helene Barroy. Health Financing in the Republic of Gabon. World Bank Studies. Washington, DC.

Base de données

Caisse Nationale d'Assurance Maladie et de Garantie Sociale du Gabon

Ministère de l'Économie, du Développement Durable, de la Promotion des Investissements et de la Prospective

UNDP Human Development Index.

World Development Indicators ,
<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>

World Bank, databank.worldbank.org.

Stratégie d'Investissement Humain du Gabon.

World Bank (2012), 'Resilience, Equity and Opportunity', Washington D.C.

World Bank's Africa Social Protection Strategy 2012-2022.

World Bank. 2012a. Managing Risk, Promoting Growth: Developing Systems for Social Protection in Africa—The World Bank's Africa Social Protection Strategy, 2012–2022. Washington, D.C.: World Bank.

World bank, Growth and Employment report, Report No. 82538-GA, Gabonese Republic.



Libreville Business Square
LBS (ex GML) 3^e étage
B.P. 4027
Libreville, Gabon

Téléphones :
(+241) 01.74.36.05/01.72.37.85
(+241) 04.08.56.13/01.20.99.35



WORLD BANK GROUP