

CONFIDENTIEL

**BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT
ADB/BD/IF/2005/229**

**FONDS AFRICAIN DE DEVELOPPEMENT
ADF/BD/IF/2005/190**

20 octobre 2005

Préparé par : ONCB/GARO

Original : Français

**Date probable de présentation aux Conseils :
A DETERMINER**

POUR INFORMATION

MEMORANDUM

AUX : CONSEILS D'ADMINISTRATION

**DE : Cheikh I. FALL
Secrétaire général**

**OBJET : REPUBLIQUE GABONAISE : PROFIL DE GOUVERNANCE-
PAYS***

Veillez trouver ci-joint, pour information, le document cité en objet.

PJ :

cc : Le Président

*** Pour toute question concernant ce document, prière de s'adresser à :**

M. S. A. OLANREWAJU	Directeur, p.i.	ONCB	2157
M. W. G. BENE-HOANE	Chef de Division	ONCB	2144
M. M. L. N'DONGO	Représentant Régional Résident	GARO	3841
Mme A. DIARRA-THIOUNE	Economiste Principal	GARO	3844

**BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT
FONDS AFRICAIN DE DEVELOPPEMENT**



**REPUBLIQUE GABONAISE
PROFIL DE GOUVERNANCE-PAYS**

**BUREAU REGIONAL DE LIBREVILLE (GARO)
DEPARTEMENT DES OPERATIONS PAR PAYS REGION NORD EST ET SUD
(ONCB)**

OCTOBRE 2005

TABLE DES MATIERES

	Pages
RESUME ANALYTIQUE.....	i-v
I. INTRODUCTION.....	1
II. DIAGNOSTIC DE LA GOUVERNANCE	3
2.1 Gouvernance et responsabilisation.....	3
2.1.1 Responsabilisation au niveau politique	3
2.1.2 Responsabilisation administrative.....	4
2.1.3. Responsabilisation au regard de la gestion des finances publiques	5
2.1.4 Responsabilisation au plan du contrôle budgétaire	7
2.1.5 La réforme des entreprises publiques.....	8
2.1.6 Responsabilisation dans le secteur privé.....	9
2.1.7 Le secteur bancaire.....	9
2.2 Gouvernance et transparence	10
2.2.1 Transparence et processus électoral	11
2.2.2 Liberté des médias et accès à l'information	12
2.2.3 Transparence et passation des marchés publics	12
2.2.4 Transparence de la gestion des finances publiques.....	14
2.2.5 Transparence de l'exécution des dépenses publiques	15
2.2.6 Transparence du processus d'élaboration des programmes de développement et de gestion des ressources naturelles	15
2.3 Participation des acteurs au développement.....	17
2.3.1 Contexte de la participation.....	17
2.3.2 Participation et processus électoral	17
2.3.3 Participation de la société civile.....	18
2.3.4 Participation et genre.....	20
2.3.5 Décentralisation et déconcentration	20
2.3.6 Coopération économique et intégration régionale	22
2.3.7 Interaction entre le secteur public et le secteur privé	22
2.4 Le système juridique et judiciaire du Gabon.....	23
2.4.1 Le système juridique	23
2.4.2 Le système judiciaire.....	24
2.4.3 La promotion des droits de l'Homme.	25
2.4.4 Cadre juridique pour le développement du secteur privé.....	27
2.5 Lutte contre la corruption.....	28
2.5.1 La perception du phénomène de corruption par le public	28
2.5.2 Le dispositif légal et réglementaire contre la corruption.....	28
2.5.3 Mécanismes de prévention et de répression	29
2.5.4 Lutte contre le blanchiment des capitaux	29
III EVALUATION DE LA STRATEGIE DU GOUVERNEMENT EN MATIERE DE BONNE GOUVERNANCE.....	30
3.1 Présentation des axes stratégiques de la bonne gouvernance au Gabon	30
3.1.1 La Gouvernance dans le contexte du programme de réformes 2004-2005	30
3.1.2 Transparence de la gestion des ressources publiques.....	30
3.1.3 Réforme administrative	32
3.1.4 L'amélioration de l'environnement des affaires	32
3.1.5 Elaboration du Programme national de bonne gouvernance.....	33
3.2 Evaluation de la stratégie au regard du diagnostic	33
3.2.1 Responsabilisation.....	34
3.2.2 Transparence	34
3.2.3 Lutte contre la corruption.....	34

3.2.4	Participation	34
3.2.5	Cadre juridique et judiciaire	35
IV.	DOMAINES ET RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES POUR LE RENFORCEMENT DE LA BONNE GOUVERNANCE ET IDENTIFICATION DES DOMAINES D'INTERVENTION POUR LA BANQUE	35
4.1	Domaines pouvant être considérés comme prioritaires en vue d'améliorer la Bonne Gouvernance au Gabon.....	35
4.2	Recommandations pour améliorer la Gouvernance	36
4.2.1	Gouvernance et responsabilisation.....	36
4.2.2	Gouvernance et transparence	37
4.2.3	Gouvernance et participation	39
4.2.4	Système juridique et judiciaire	39
4.2.5	Secteur privé.....	40
4.2.6	Lutte contre la corruption et le blanchiment des capitaux	40
4.3	Domaines d'intervention des Bailleurs de fonds.....	40
4.3.1	Domaines d'intervention du Groupe de la Banque africaine de développement (BAD).....	40
4.3.2	Domaines d'intervention de l'Union Européenne (UE).....	41
4.3.3	Domaines d'intervention du Fond monétaire international (FMI).....	41
4.3.4	Domaines d'intervention de la Mission française de coopération	42
4.3.5	Domaines d'intervention de la Coopération canadienne.....	42
4.3.6	Domaines d'intervention de la Banque mondiale	42
4.3.7	Domaines d'intervention du PNUD	43
4.4	Domaines potentiels d'intervention du Groupe de la Banque africaine de développement.	43
V.	RISQUES LIES AUX INSUFFISANCES EN MATIERE DE GOUVERNANCE POUR LES OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT DU PAYS ET LES INTERVENTIONS DE LA BANQUE.....	45
VI.	SUIVI ET EVALUATION DE LA PERFORMANCE DU PAYS EN MATIERE DE BONNE GOUVERNANCE.....	46
VII.	CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	47
7.1	Conclusion.....	47
7.2	Recommandations	48

ENCADRES

		Pages
Encadré 1	: Cadre légal de l'exercice des pouvoirs	4
Encadré 2	: Passation des marchés publics	13
Encadré 3	: Le secteur pétrolier	17
Encadré 4	: Le Conseil Economique et Social (CES)	20
Encadré 5	: Organisation du système judiciaire	25
Encadré 6	: Cadre légal pour la lutte contre la corruption	29

ANNEXES

Annexe I	:	Matrice des actions et des indicateurs de suivi
Annexe II	:	Indices de Gouvernance au Gabon
Annexe III	:	Processus de préparation de la loi de finances
Annexe IV	:	Processus d'exécution du budget
Annexe V	:	Liste de la documentation, des textes de lois et décrets

Le présent rapport a été rédigé à la suite de la mission de préparation du Profil de Gouvernance qui s'est déroulée en deux phases au Gabon, en juillet et octobre, et s'est terminée le 15 octobre 2004. Cette mission était composée de Madame Assitan DIARRA-THIOUNE, Economiste Principal, GARO (Chef de mission), de Messieurs Luc OYOUBI, Consultant Economiste, Guy NANG-BEKALE, Consultant en charge des questions institutionnelles et de Adama SY, Consultant Juriste. Pour toute question afférente à ce Profil de Gouvernance prière de s'adresser à Monsieur Wissine G. BENE-HOANE, Chef de Division, ONCB, ou à Monsieur Mamadou Lamine N'DONGO, Représentant Régional Résident, GARO, ou à Monsieur Stephen A. OLANREWAJU, Directeur, p.i., ONCB.

SIGLES ET ABREVIATIONS

ACBF	Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique
AFD	Agence Française de Développement
ANIF	Agence Nationale d'Investigation Financière
APIP	Agence de promotion de l'Investissement Privé
BAD	Banque africaine de développement
BEAC	Banque des Etats de l'Afrique Centrale
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BVMAC	Bourse des Valeurs de l'Afrique Centrale
CC	Cour Constitutionnelle
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CEA	Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique
CEEAC	Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale
CEMAC	Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CENAF	Centre d'Appui aux Organisations de Femmes du Gabon
CEO	Commission d'Evaluation des Offres
CEPIG	Centre de propriété intellectuelle du Gabon
CES	Conseil Economique et Social
CFAA	Revue analytique des Procédures nationales de la Responsabilité Financière
CNC	Conseil National de la Communication
CNE	Commission Nationale Electorale
CNMP	Commission Nationale des Marchés Publics
COBAC	Commission Bancaire de l'Afrique Centrale
CPAR	Revue analytique des Procédures et des Pratiques de Passation des Marchés Publics
CPG	Confédération Patronale Gabonaise
DGB	Direction Générale du Budget
DGCF	Direction Générale du Contrôle Financier
DGCP	Direction Générale de la Comptabilité Publique
DGI	Direction Générale des Impôts
DGMP	Direction Général des Marchés Publics
DSF	Déclaration Statistique et Fiscale
DGST	Direction Générale des Services du Trésor
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
FED	Fonds Européen de Développement
FMI	Fonds monétaire international
GARO	Bureau régional de la Banque africaine de développement au Gabon
GABAC	Groupe d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique Centrale
GAFI	Groupe d'Action financier contre le Blanchiment des Capitaux
GIE	Groupement d'Intérêt économique
IDH	Indice de Développement Humain
IEIT	Initiative de Transparence des Industries Extractives
ISTA	Institut sous-régional de technologie appliquée
LDAT	Loi de Développement et d'Aménagement du Territoire
MAEP	Mécanisme africain d'Evaluation par les Pairs
MEFBP	Ministère de l'Economie, des Finances, du Budget et de la Privatisation
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
NTIC	Nouvelle Technologie de l'Information et de la Communication
OAPI	Organisation des Affaires de la Propriété Intellectuelle
OCAM	Organisation Commune Africaine et Malgache
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OPJ	Officier de Police Judiciaire
OPRAG	Office des Ports et Rades du Gabon
OPT	Office des Postes et Télécommunications
PAS	Programme d'Ajustement Structurel

PIB	Produit Intérieur Brut
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PDG	Parti Démocratique Gabonais
PGP	Profil de Gouvernance-Pays
PNBG	Programme National de Bonne Gouvernance
PNRA	Programme National de Réforme Administrative
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRM	Personne Responsable du Marché
SEEG	Société d'Energie et d'Eau du Gabon
SIAEB	Société Industrielle d'Agriculture et d'Elevage de Boumango
SII	Système d'information intégré
SOGADEL	Société Gabonaise d'Elevage
UE	Union européenne
UEAC	Union Economique de l'Afrique Centrale
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée.

RESUME ANALYTIQUE

1. La présente étude sur le profil de Gouvernance au Gabon a été réalisée en application de la politique du Groupe de la Banque africaine de développement (Banque) en matière de bonne gouvernance dans ses pays membres régionaux. Son objectif est de procéder à un diagnostic de la gouvernance au Gabon, d'identifier et d'analyser les mesures prises par les pouvoirs publics en vue d'ancrer la bonne gouvernance dans l'ensemble des politiques publiques. La problématique de la gouvernance a été analysée au regard des cinq volets qui sous-tendent la politique de la Banque en la matière, à savoir (i) la *Responsabilisation* qui repose sur l'obligation de rendre compte des actions et activités du mandataire, en particulier, pour l'affectation, l'utilisation et le contrôle des dépenses et ressources publiques conformément aux normes admises juridiquement en matière de budgétisation, de comptabilité et d'audit ; (ii) la *Transparence* qui se définit comme l'accès du public à la connaissance des politiques et stratégies gouvernementales et qui suppose que des informations exactes et actualisées sur la situation financière et commerciale soient soumises à l'examen du public ; (iii) la *Lutte contre la Corruption* qui se définit comme la pratique de la concussion ou l'abus de pouvoir ou de la confiance du public à des fins personnelles ; (iv) la *participation* qui est le processus par lequel les parties prenantes exercent une influence sur les décisions d'intérêt général et participent au contrôle des moyens et des institutions qui influent sur leur vie ; et (v) le *Système juridique et judiciaire* propice à la gouvernance et au développement, qui implique que les lois soient clairement établies et uniformément appliquées par un pouvoir judiciaire objectif et indépendant ; il prévoit les sanctions nécessaires pour prévenir ou réprimer toute violation, veille au respect de la loi et des droits des citoyens et facilite le mouvement des capitaux privés.

2. L'approche méthodologique a consisté en : (i) des entretiens avec les autorités politiques, les hauts cadres de l'administration et du secteur privé, les représentants des organisations patronales et syndicales, de la société civile et les partenaires extérieurs au développement ; et (ii) l'analyse des documents de politique de la Banque en la matière et de ceux des acteurs susmentionnés, en particulier, les travaux réalisés en octobre 2003 par la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) sur les progrès accomplis par le Gabon en matière de Gouvernance. Le rapport, après son examen dans le cadre du processus interne de la Banque, a fait l'objet d'une réunion avec les partenaires au développement du Gabon représentés à Libreville ainsi que d'un atelier participatif avec le Gouvernement, le secteur privé et la société civile. La présente étude met en exergue : (i) les problèmes liés aux aspects de la gouvernance susvisés ; (ii) les réformes visant à instaurer une bonne gouvernance au Gabon ; (iii) les domaines d'intervention des partenaires extérieurs et de dialogue entre la Banque et le Gouvernement dans le cadre de leur coopération future ; et (iv) le cadre conceptuel de suivi et d'évaluation des performances du Gabon en cours d'élaboration au titre du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP).

3. **Gouvernance et responsabilisation.** S'agissant de la responsabilisation au plan politique, la Constitution gabonaise fait de la volonté du peuple le fondement de l'autorité des pouvoirs publics et fait obligation à ces derniers de rendre compte de leur action. Cette volonté est exprimée à travers le suffrage universel, régi par les principes qui sous-tendent un processus démocratique. La légitimité des institutions issues de ce processus se mesure par leur capacité à rencontrer l'adhésion des citoyens, à leur permettre le libre choix de leurs dirigeants et à assurer le contrôle de leurs activités par leurs représentants. L'avènement du multipartisme, suite à la conférence nationale en 1990, a vu la création de plusieurs partis politiques et l'entrée au Parlement de députés de l'opposition. Toutefois, très peu de partis prennent en compte les préoccupations des citoyens et leur création semble motivée principalement par les subventions de l'Etat, dont la gestion par les dirigeants de ces partis

soulève beaucoup de critiques. Au plan électoral, la désaffection progressive de la population a conduit à un taux d'abstention très élevé, de plus de 90 % sur certains sièges aux élections législatives de 2001. Concernant l'équilibre des pouvoirs, une place spéciale est dédiée à la fonction de Président de la République au sein de l'exécutif. Il peut dissoudre le Parlement et préside le Conseil supérieur de la Magistrature. Le Parlement exerce un contrôle sur l'action du Gouvernement, dont le degré d'efficacité peut être affecté par l'écrasante majorité du Parti au Pouvoir. Quant au pouvoir judiciaire, il peut constituer un contrepoids à l'exécutif et au législatif ; mais le manque de moyens et les conditions de travail limitent son action.

4. S'agissant de la responsabilisation administrative, la gestion des carrières des fonctionnaires n'est pas de nature à renforcer la responsabilisation. Le système d'avancement et de promotion ne tient pas toujours compte du mérite et de la performance de l'agent. L'application des textes n'est pas rigoureuse. Par ailleurs, l'administration est défaillante dans l'accomplissement de la plupart de ses missions. La responsabilisation au regard du processus budgétaire est limitée du fait des dysfonctionnements qui caractérisent la préparation, l'exécution et le contrôle du budget. Le système d'autorisation de programmes et de crédits de paiement, prévu par la loi 4/85 relative aux lois de finances, n'est pas respecté. Environ un tiers du budget d'investissement, mobilisé au titre des investissements réalisés dans le cadre de la célébration de l'indépendance du pays « Fêtes tournantes » ne suit pas le processus légal de préparation du budget. En cours d'exécution, le budget fait l'objet de plusieurs transferts et virements de crédits qui dénaturent la loi de finances telle qu'approuvée par le Parlement. La faiblesse des moyens matériels et humains des structures de contrôle à la fois interne et externe nuit à leur efficacité.

5. Concernant la gestion des entreprises publiques, leurs mauvaises performances ont conduit l'Etat à engager le processus de leur restructuration et privatisation. A cet effet, la loi en vigueur prévoit l'adoption d'un programme annuel de privatisation annexé à la loi de finances, le recours systématique à l'appel d'offres international pour toute sélection au cours de la procédure de privatisation et l'obligation pour le Gouvernement de préparer, à la fin de chaque opération de privatisation, un rapport circonstancié à l'Assemblée nationale. Le processus de privatisation a été globalement positif. Toutefois, des lenteurs ont été enregistrées dans le processus du fait de la complexité de certaines opérations de privatisation et de la faiblesse des capacités institutionnelles. La privatisation de certaines entreprises a fait passer d'un monopole du secteur public à un monopole privé et le coût et la qualité du service ne se sont pas forcément améliorés (entreprises d'eau et d'électricité). Certaines entreprises concessionnaires n'ont pas respecté leurs obligations contractuelles (chemin de fer). Les subventions de l'Etat à certaines entreprises ont continué, à l'image de Gabon-Poste. La fonction de régulation des secteurs non concurrentiels n'a pas été correctement assurée au Gabon.

6. Le système de comptabilité utilisé par le secteur privé repose sur des principes internationalement reconnus. Les obligations comptables auxquelles sont assujetties les entreprises sont instituées par les Actes de l'OHADA, qui ont apporté des innovations majeures dans les principes comptables. L'audit est régi par les Actes Uniformes de l'OHADA et les règlements de la CEMAC. La supervision bancaire est assurée par la Commission Bancaire d'Afrique Centrale (COBAC), qui a édicté une réglementation prudentielle. L'évaluation conjointe effectuée, en juin 2001 par le FMI et la Banque mondiale, a conclu que le cadre légal et réglementaire ainsi que la mise en oeuvre du contrôle bancaire sont conformes aux principes de base édictés par la Commission de Bâle en matière de supervision bancaire. Un règlement sur le blanchiment d'argent et la lutte contre le financement du terrorisme a été adopté. Une agence nationale d'investigation a été créée pour appliquer ces dispositions.

7. **Gouvernance et transparence.** Au niveau du processus électoral, la Cour Constitutionnelle a relevé des failles et des insuffisances au niveau de l'établissement des listes électorales et de la disponibilité des cartes d'électeurs. Concernant la liberté des médias et l'accès à l'information, on note un grand développement des organes de presse tant écrite, qu'audio-visuelle. Toutefois, malgré la reconnaissance officielle de la liberté de presse, certaines sanctions infligées aux médias par le Conseil national de la communication s'apparentent à la censure et sont variablement appréciées par le public et par les responsables des organes de communication, qui les jugent excessives et destinées à contrarier leurs activités.

8. Les dispositions du Code des Marchés Publics sont globalement conformes aux bonnes pratiques internationales. Cependant, plusieurs textes d'application, ainsi que les dossiers standard d'acquisition n'existent pas et devront être élaborés et diffusés afin de renforcer la bonne application des dispositions dudit Code. Aussi, le cadre institutionnel actuel présente des faiblesses en termes de prise en compte effective et efficace des marchés publics dans la gestion budgétaire, de cumul de fonctions incompatibles (régulation et attribution des marchés) et de capacités de gestion. Concernant la transparence de la gestion des finances publiques, le système de recouvrement des recettes présente des lacunes qui limitent leur traçabilité. En particulier, les recettes recouvrées par la Direction Générale des Impôts sont versées au Trésor sans que celui-ci ne puisse procéder, sur pièces, au contrôle de la cohérence entre les rôles émis et les montants effectivement versés dans les caisses de l'Etat. En outre, les différentes étapes de la chaîne de dépense se caractérisent par l'absence de transparence. En effet, la quasi-totalité des marchés engagés par les administrateurs de crédit sont des marchés de gré à gré, à travers le système de saucissonnage ; ainsi plus de 50 % des factures soumises à la Direction Générale du Contrôle financier comporte la mention « service fait » alors qu'aucune prestation n'a été fournie.

9. S'agissant de la formulation, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des politiques publiques et programmes sectoriels, leur efficacité est limitée par la faiblesse des capacités institutionnelles des structures qui en sont responsables. Au niveau macro-économique, le programme de réformes 2004-2005 est axé sur la transparence de la gestion des ressources publiques et l'approche participative est privilégiée dans l'élaboration du Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) et du Programme national de bonne Gouvernance (PNBG). Au niveau sectoriel, la faiblesse des capacités des structures en charge de la gestion des ressources naturelles (forestières, halieutiques et minières autres que pétrolières) entrave la formulation de programmes sectoriels cohérents, soutenus par des mécanismes de suivi-évaluation transparents.

10. **Gouvernance et participation.** La participation au regard du processus électoral est limitée par des dysfonctionnements importants qui émaillent le processus de mise à jour des listes électorales et l'établissement des cartes d'électeurs et la faiblesse des capacités de la Direction des élections, des partis politiques ainsi que des organisations de la société civile à sensibiliser et informer, en vue de restaurer la confiance de la population et réduire l'abstention lors des élections. En outre, la société civile, en particulier, les organisations de femmes, n'est pas suffisamment structurée pour participer efficacement au processus d'élaboration des politiques, stratégies et programmes de portée nationale. Dans ce contexte, la participation du secteur privé prend les formes de concertation, de suggestions et de dialogue avec le Gouvernement, en particulier, pour attirer l'attention de ce dernier sur les situations et faits qui contribuent à la dégradation de l'environnement des affaires, parmi lesquels l'expansion illégale de la parafiscalité et le non-paiement par l'Etat de leurs créances. Cependant, l'expérience du Club de Libreville est un exemple de participation qui a permis d'apporter des éléments de solution au problème de la dette publique intérieure.

11. **Système juridique et judiciaire.** Au niveau du système juridique, il y a une inadéquation du droit interne au regard de certains engagements internationaux du Gabon et une absence de cadre stratégique visant à systématiser la recherche de cette cohérence. S'agissant du système judiciaire, il existe des dysfonctionnements qui s'apparentent à des atteintes aux droits de l'homme et qui ne participent pas à la consolidation du processus de bonne gouvernance. Tel qu'indiqué dans le rapport général des Etats généraux de la Justice tenus en 2003, l'environnement juridique et judiciaire est caractérisé par de nombreux cas de non-respect de la règle de droit, l'inefficacité des institutions, l'existence d'une corruption, et une formation insuffisante et inadaptée du personnel judiciaire. S'agissant de l'environnement juridique des affaires, des réformes sont en cours et une série de mesures a été prise. Cependant, toutes ces mesures n'ont pas encore produit les effets escomptés en termes de diversification et de relance de l'économie gabonaise par un secteur privé plus dynamique. Une réforme en profondeur de la justice devrait permettre d'assainir davantage l'environnement des affaires et mettre un terme aux abus de corruption qui freinent les investisseurs.

12. **Lutte contre la corruption.** L'exercice de prospective Gabon 2025 indiquait, en 1996, l'existence d'une corruption généralisée au Gabon. Un cadre juridique existe. Des mécanismes de prévention, d'investigation et de répression existent également. Cependant, ces différents instruments sont encore insuffisamment opérationnels en raison de leur caractère récent et de la faiblesse des moyens matériels et humains consentis pour leur fonctionnement.

13. **Programme du Gouvernement.** Le Gabon ne dispose pas encore d'un programme national de gouvernance qui serait un cadre de cohérence des différentes interventions en la matière. Cependant, la bonne gouvernance est une composante centrale du programme de réformes en cours d'exécution, pour la période 2004-2005 et un des axes stratégiques du document intérimaire de réduction de la pauvreté. Le programme de réformes est articulé autour des volets suivants : (i) le renforcement de la transparence dans la gestion des ressources publiques ; (ii) la réforme administrative ; (iii) l'amélioration de l'environnement des affaires ; et (iv) l'élaboration d'un Programme national de bonne gouvernance (PNBG). Le processus participatif en cours dans le cadre de l'élaboration d'un PNBG est une initiative majeure qui vise à développer une synergie et à renforcer la cohérence des actions en cours en matière de gouvernance. La Banque apporte de l'assistance technique à l'élaboration dudit programme et les conclusions et recommandations du profil de gouvernance au Gabon pourraient également enrichir les travaux des groupes thématiques créés en appui à l'élaboration du PNBG. Dans ce cadre, le gouvernement gabonais se propose de mettre en place un système de suivi-évaluation conforme au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) et s'est engagé à mener cet exercice au cours du premier semestre 2006. Dans cette perspective, la Commission nationale, dénommée Gabon MAEP 2006, a été créée le 11 avril 2005.

14. **Domaines d'intervention des bailleurs de fonds.** L'étude a mis en exergue l'intervention des bailleurs de fonds en vue d'une bonne gouvernance au Gabon, et en appui au programme de réformes 2004-2005 du gouvernement. Dans ce cadre, la Banque africaine de développement octroie, en appui aux réformes structurelles, un prêt de 112 millions \$EU pour : (i) le renforcement de la transparence ; (ii) la mise en place d'un environnement favorable au développement du secteur privé ; et (iii) l'appui au processus du DSRP. Elle appuie également, avec un don de 295 000 \$EU, l'élaboration du PNBG. Le FMI, dans le cadre d'un Accord de Confirmation d'un montant de 69,44 millions de DTS, appuie les réformes macroéconomiques en vue de renforcer la transparence de la gestion des finances

publiques et pour : (i) améliorer le recouvrement ; (ii) assainir la chaîne de dépense ; et (iii) renforcer la gestion administrative. La Mission française de coopération appuie le renforcement de l'Etat de droit en axant son assistance sur : (i) la justice ; (ii) la sécurité publique ; et (iii) les administrations économiques et financières. L'Union européenne appuie la gouvernance économique et financière par : (i) une subvention budgétaire de 4,2 millions d'euros ; et (ii) une subvention de 700.000 euros en appui au renforcement institutionnel de la gestion financière. Le Canada élabore son document cadre de coopération qui sera axé sur : (i) la bonne gouvernance ; (ii) la diversification de l'économie ; et (iii) l'émancipation de la société civile. La Banque mondiale, tout en apportant l'assistance technique dans les domaines minier et forestier, a préparé et fait adopter par son Conseil d'Administration, en mai 2005, son Cadre d'assistance stratégique au Gabon pour la période 2005-2008, axé sur la bonne gouvernance et la diversification de l'économie. Le PNUD appuie le processus de préparation du DSRP et du PNBG.

15. Domaines potentiels d'intervention de la Banque. L'étude a également identifié des domaines considérés comme prioritaires et pouvant faire l'objet de l'intervention de la Banque. Il s'agit de : (i) la mise en œuvre effective de la réforme administrative en appuyant le processus d'application des textes législatives adoptés par le Parlement au cours du 1^{er} semestre 2005 et l'amélioration de la qualité et de la disponibilité de l'information afin de renforcer la transparence et la connaissance par le citoyen du service public; (ii) l'amélioration du processus budgétaire, tant dans la préparation du budget, en vue de consolider les dépenses de fonctionnement et d'investissement en ciblant la réalisation des objectifs de développement du millénaire au Gabon, que dans son exécution notamment par le renforcement des capacités institutionnelles de la DGMP et des Ministères techniques pour une meilleure appropriation des procédures de passation des marchés publics et celles des organes de contrôle interne et externe ; et (iii) la restauration d'un environnement juridique et judiciaire fiable à travers le renforcement des capacités des institutions judiciaires dans l'exercice de leur mission.

I. INTRODUCTION

1.1 L'élaboration du profil de gouvernance au Gabon a été initiée par la Banque conformément à sa Stratégie d'assistance à la République Gabonaise pour la période 2003-2005. La bonne gouvernance est un des axes d'intervention prioritaires de ladite stratégie. De son côté, le Gouvernement a engagé des réformes visant à ancrer la bonne gouvernance dans les politiques publiques pour impulser le développement économique et social de manière durable. Le Gabon est également partie prenante du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP). La déclaration sur la bonne gouvernance politique, démocratique, économique et des entreprises est une des principales composantes dudit mécanisme.

1.2 L'économie gabonaise est caractérisée par une prépondérance du secteur primaire dans la formation du produit intérieur brut (PIB). Ce secteur qui représentait 44% du PIB au moment de l'indépendance continue à constituer une part très importante du PIB avec 48,3% en 2003 (dont 40,6 % pour le pétrole brut). Cependant, l'agriculture, secteur stratégique pour la réduction de la pauvreté, reste marginale (4,3 % du PIB en 2003) du fait de politiques inadéquates et surtout d'une utilisation non optimale des ressources financières affectées à ce secteur. Le poids du secteur manufacturier (5,3 % du PIB en 2003) est également faible à cause d'importants problèmes de compétitivité liés à de nombreux facteurs et d'un climat des affaires peu favorable. Malgré des revenus pétroliers relativement élevés depuis plusieurs années, le Gabon, pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, présente les mêmes caractéristiques de pauvreté que les autres pays africains ayant un faible niveau de revenu. Ainsi, le rapport mondial 2004 du PNUD sur le développement humain classe le Gabon au cent vingt deuxième (122^e) rang mondial selon l'Indice de Développement Humain (IDH).

1.3 Le poids important du service de la dette publique pour les ressources de l'Etat, conséquence d'une politique d'endettement qui a débouché sur des investissements non rentables¹, limite considérablement les capacités d'investissement dans les secteurs sociaux en vue d'inverser cette tendance. L'inefficacité et parfois même la non effectivité des dépenses prévues au budget de l'Etat, liées à la faible responsabilisation dans la gestion des finances publiques, constituent également des contraintes à l'amélioration des indicateurs socio-économiques du Gabon. Aussi, le caractère trop capitalistique du secteur pétrolier réduit-il considérablement son impact sur la génération de revenu et la création d'emplois. Par ailleurs, le déclin de la production de pétrole déjà amorcé (13,6 millions de tonnes en 2004 contre 18,4 millions en 1997) fait de la diversification de la base productive un impératif à moyen terme, dans l'optique d'une croissance durable nécessaire à la réduction de la pauvreté. Le succès de la politique de diversification de l'économie dépend dans une large mesure de la mise en place d'un environnement plus favorable au développement du secteur privé.

1.4 C'est pourquoi, depuis quelques années, pour renforcer les bases d'une croissance durable et améliorer de manière significative les conditions de vie des ménages, le Gouvernement s'est engagé à mettre en oeuvre les réformes institutionnelles, politiques, économiques et juridiques pour asseoir une meilleure gouvernance. Une Commission Nationale de lutte contre l'enrichissement illicite a été installée. Le Gouvernement entend poursuivre ses efforts par la mise en place d'un vaste Programme national de bonne Gouvernance (PNBG) pour ancrer la bonne gouvernance dans toutes les politiques publiques.

¹ Le service de la dette absorbe près du tiers des ressources de l'Etat et réduit les investissements sociaux au strict minimum. En 2004, il est estimé à 33,7% des recettes de l'Etat.

1.5 Le présent profil de gouvernance au Gabon est axé sur les cinq volets qui sous-tendent la politique de la Banque en matière de gouvernance et qui sont : (i) la *Responsabilisation* qui repose sur l'obligation de rendre compte des actions et activités du mandataire, en particulier, pour l'affectation, l'utilisation et le contrôle des dépenses et ressources publiques conformément aux normes admises juridiquement en matière de budgétisation, de comptabilité et d'audit ; (ii) la *Transparence* qui se définit comme l'accès du public à la connaissance des politiques et stratégies gouvernementales et qui suppose que des informations exactes et actualisées sur la situation financière et commerciale soient mises à la disposition du public; (iii) la *Lutte contre la Corruption* définie comme la pratique de la concussion ou l'abus de pouvoir ou de la confiance du public à des fins personnelles ; (iv) la *participation* qui est le processus par lequel les parties prenantes exercent une influence sur les décisions d'intérêt général et participent au contrôle des moyens et des institutions qui influent sur leur vie ; et (v) le *Système juridique et judiciaire* propice à la gouvernance et au développement qui implique que les lois soient clairement établies et uniformément appliquées par un pouvoir judiciaire objectif et indépendant ; il prévoit les sanctions nécessaires pour prévenir ou réprimer toute violation, veille au respect de la loi et des droits des citoyens et facilite le mouvement des capitaux privés.

1.6 Le but de l'étude est de procéder à un diagnostic de la problématique de la gouvernance au Gabon, d'identifier et d'analyser les mesures prises par les pouvoirs publics en vue d'instaurer la bonne gouvernance dans la gestion des affaires. Ses conclusions constitueront les bases du dialogue entre la Banque, le Gouvernement et les autres partenaires dans la perspective d'adopter une approche commune des mécanismes de gouvernance du pays, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, facilitant la formulation et l'exécution de programmes de renforcement de capacités et de réformes spécifiques. Elles pourraient aussi alimenter la réflexion des groupes thématiques prévus dans le cadre de l'élaboration du PNBG.

1.7 Pour réaliser cette étude, la démarche méthodologique a consisté à procéder à : (i) des entretiens avec les autorités politiques, les hauts cadres de l'administration et du secteur privé, les représentants des organisations patronales et syndicales, de la société civile et les partenaires extérieurs au développement ; et (ii) l'analyse à la fois des documents de politique de la Banque en matière de gouvernance et de ceux fournis par les différents acteurs susmentionnés, en particulier les travaux réalisés en octobre 2003 par la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) sur les progrès accomplis par le Gabon en matière de gouvernance. Ces entretiens ont porté sur les problèmes et obstacles liés à l'observation des différents volets de la gouvernance et, en particulier, sur : (i) un examen critique des textes légaux et réglementaires ; (ii) l'application des textes au regard du concept de bonne gouvernance ; (iii) les éléments de réformes en vue de renforcer la bonne gouvernance au Gabon ; (iv) les domaines d'intervention des différents partenaires et ceux pouvant faire l'objet de dialogue entre la Banque et le Gouvernement en vue d'approfondir les réformes en cours dans le cadre de la coopération future ; et (v) le cadre conceptuel de suivi et d'évaluation de la performance du pays en matière de gouvernance. Le rapport, après son examen dans le cadre du processus interne de la Banque, a fait l'objet d'une réunion avec les partenaires extérieurs au développement du Gabon représentés à Libreville ainsi que d'un atelier participatif avec le Gouvernement, le secteur privé et la société civile. Outre cette introduction, la présente étude (i) procède à un diagnostic de la gouvernance au Gabon ; (ii) examine et évalue le Programme de développement du pays au regard du concept de bonne gouvernance ; (iii) identifie les domaines potentiels de renforcement de la bonne gouvernance ainsi que les axes d'interventions possibles pour la Banque ; (iv) suggère une démarche méthodologique pour le suivi et l'évaluation des performances du pays en matière de bonne gouvernance ; et (v) résume les conclusions et recommandations de l'étude.

II. DIAGNOSTIC DE LA GOUVERNANCE

2.1 Gouvernance et responsabilisation

2.1.1 Responsabilisation au niveau politique

2.1.1.1 *Cadre légal.* La Constitution gabonaise fait de la volonté du peuple le fondement de l'autorité des pouvoirs publics et obligation à ces derniers de rendre compte de leur action. Cette volonté est exprimée à travers le suffrage universel dans le cadre d'un processus démocratique. La légitimité des institutions issues de ce processus se mesure par leur capacité à rencontrer l'adhésion des citoyens, à leur permettre le libre choix de leurs dirigeants et à assurer le contrôle de leurs activités par leurs représentants.

2.1.1.2 *La démocratie pluraliste.* L'avènement du multipartisme, suite à la conférence nationale en 1990, a mis fin au régime du parti unique qui était en vigueur depuis 1968 et a vu la création de plusieurs partis politiques et l'entrée au Parlement des députés de l'opposition. La compétition électorale entre les différents partis politiques a conduit à la mise en place d'une Commission nationale électorale (CNE) indépendante avec une représentation paritaire de la majorité et de l'opposition. Les partis politiques contribuent à l'expression du suffrage. Leur création est un droit reconnu à tous les citoyens qui peuvent se regrouper autour d'un projet de société ou d'un programme de Gouvernement. Plus de 36 partis politiques ont été créés dont la plupart avec un poids électoral insignifiant. Très peu de partis prennent en compte les préoccupations des citoyens et leur création semble être principalement motivée par les subventions de l'Etat dont la gestion par les dirigeants de ces partis soulève beaucoup de critiques. On note au plan électoral, une désaffection progressive de la population qui a conduit à un taux d'abstention très élevé, de plus de 90 % sur certains sièges aux élections législatives de 2001.

2.1.1.3 *L'équilibre des pouvoirs.* A la faveur de la conférence nationale, le Gabon rompt avec la concentration de la puissance étatique dans l'organe exécutif créé par le parti unique et organise la République selon le principe de la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. L'aménagement des rapports entre ces trois pouvoirs a pris en compte la nécessité de leur indépendance et de leur interdépendance. Au sein de l'exécutif, une place spéciale est dédiée à la fonction de Président de la République dont l'autorité repose sur la légitimité populaire. L'hégémonie du Président de la République est un contrepoids à l'autorité du Gouvernement dont il peut révoquer le Chef. Il peut également dissoudre le Parlement et préside le Conseil supérieur de la magistrature.

2.1.1.4 Quant au Parlement, il exerce un contrôle sur l'action du Gouvernement à travers les interpellations, les questions écrites et orales, les commissions d'enquêtes et de contrôles. La responsabilité du Gouvernement peut être engagée à travers le vote de la question de confiance ou de la motion de censure. Le Parlement peut également initier une action contre le Président de la République en cas de violation du serment ou de haute trahison. Au cours de la 9^{ème} législature (1996-2002) les parlementaires ont interpellé 10 fois les membres du Gouvernement, initié 5 commissions d'enquêtes et 2 commissions d'informations. La question qui est souvent posée est de savoir le degré d'efficacité du contrôle de l'action du Gouvernement compte tenu de l'écrasante majorité au Parlement du Parti au Pouvoir. En effet, sur 211 parlementaires, 10 seulement sont de l'opposition.

2.1.1.5 Quant au pouvoir judiciaire, il exerce le contrôle de la légalité administrative par les juridictions administratives, de la gestion financière de l'Etat et de ses démembrements

par la juridiction financière et de la constitutionnalité des lois votées par le Parlement et des actes réglementaires pris par l'exécutif par la Cour constitutionnelle. Les juridictions judiciaires sont également gardiennes de la liberté individuelle et de la vie privée. Par ses attributions, le pouvoir judiciaire apporte un contrepoids à l'exécutif et au législatif. Toutefois, le manque de moyens et les conditions de travail qui ne sont pas toujours satisfaisants limitent l'action du pouvoir judiciaire. En outre, au niveau du Conseil supérieur de la magistrature, organe qui assure l'indépendance de la justice, siègent des membres du Gouvernement et du Parlement.

Encadré 1 : Cadre légal de l'exercice des pouvoirs : Conformément à la Constitution, la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce directement, par l'élection ou par le référendum, ou indirectement par les institutions constitutionnelles.

Le pouvoir Exécutif. Le Président de la République est le Chef de l'Etat. Il veille au respect de la Constitution, assure le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité territoriale, du respect des accords et des traités. Il détermine la politique de la Nation, en concertation avec le Gouvernement. Il est le détenteur suprême du pouvoir exécutif qu'il partage avec le Premier Ministre. Le Président de la République est assisté d'un Vice-Président, qu'il nomme et démet après consultation des Présidents des deux Chambres du Parlement. Le Vice-Président de la République supplée le Président de la République dans les fonctions que celui-ci lui délègue. Il nomme le Premier Ministre, Chef du Gouvernement et met fin à ses fonctions.

Le pouvoir législatif est exercé par un Parlement bicaméral comprenant une Assemblée Nationale de 120 députés et un Sénat de 91 membres. Le Parlement vote la loi, consent l'impôt et contrôle l'action du pouvoir exécutif. Ce contrôle s'effectue par des interpellations, des questions écrites et orales, des commissions d'enquête et de contrôle, de la motion de censure. En cas de vote d'une telle motion, le Premier Ministre doit remettre immédiatement sa démission au Président de la République.

Le pouvoir judiciaire est exercé par la Cour Constitutionnelle, la Cour de Cassation, le Conseil d'Etat, la Cour des Comptes, les Cours d'Appel, les Tribunaux, la Haute Cour de Justice. La justice, selon la Constitution, est une autorité indépendante du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. Le Conseil supérieur de la magistrature est présidé par le Président de la République. Il contribue au renforcement de l'indépendance du pouvoir judiciaire. La Haute Cour de justice est une juridiction d'exception non permanente. Elle juge le Président de la République en cas de violation du serment ou de haute trahison. La Cour Constitutionnelle juge la constitutionnalité des lois, garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques, statue sur la régularité des élections et proclame les résultats.

2.1.2 Responsabilisation administrative

2.1.2.1 La Constitution gabonaise définit les contours de la responsabilité administrative qui s'identifie à l'ensemble des valeurs morales et intellectuelles qui régissent le comportement de tout agent public au regard des obligations qui sont les siennes vis-à-vis des usagers et de l'administration qui l'emploie. Trois catégories d'agents composent l'administration gabonaise, à savoir les fonctionnaires titulaires, les contractuels et les décisionnaires en situation de précarité. Chaque catégorie est régie par un texte de loi fixant les conditions d'emploi.

2.1.2.2 L'Administration gabonaise est structurée en trois paliers : (i) le niveau déconcentré, constitué par l'administration territoriale et divisée en provinces (9), départements (47), districts (27), cantons (150), regroupement de villages (736) et villages (2423) ; (ii) le niveau décentralisé, constitué par les collectivités locales (les départements et les communes (50) ; et (iii) le niveau central composé des départements ministériels. Le dernier décret en la matière qui date du 4 septembre 2004 fixe le nombre de départements ministériels à 34 contre 32 auparavant, et le nombre de membres du Gouvernement à 45 contre 41 précédemment. Pour chacun des ministères, un décret spécifique précise les attributions et l'organisation des administrations centrales et déconcentrées.

2.1.2.3 Deux modalités de recrutement sont en vigueur dans l'administration gabonaise, à savoir : l'intégration pour les fonctionnaires et l'engagement pour les agents contractuels et les décisionnaires. Le recrutement tient compte des niveaux respectifs de formation. Les fonctionnaires, les contractuels et les décisionnaires sont en principe évalués sur les mêmes critères mais rémunérés sur des principes différents. Le recensement physique des effectifs de la Fonction Publique gabonaise, effectué en l'an 2000, a permis de dénombrer 50 452 agents.

2.1.2.4 Dans la pratique, la gestion des carrières et des dossiers n'a pas toujours été efficace et n'est pas de nature à renforcer la responsabilisation. Le système d'avancement et de promotion ne tient pas toujours compte du mérite et de la performance de l'agent. L'application des textes n'est pas rigoureuse. L'administration est défailante dans l'accomplissement de la plupart de ses missions et les services de contrôle, notamment l'inspection générale du service, chargés de veiller à la régularité des procédures et des pratiques, sont inopérants. Dans ce contexte, la responsabilisation administrative suppose : (i) un système de gestion de ces ressources humaines dans le strict respect des textes de loi en vigueur, tout en s'assurant que chaque agent a une connaissance claire de ses devoirs et obligations ; et (ii) un cadre organisationnel et des capacités institutionnelles qui permettent aux agents de s'acquitter correctement de leur mission de service public, aux différents niveaux de l'Administration centrale et de l'Administration décentralisée, dans le respect de la déontologie. Dans le cadre du programme de réformes en cours, des actions sont prévues pour rendre l'administration plus efficiente.

2.1.2.5 Dans le cadre de la réforme administrative, des progrès ont été réalisés concernant la fusion du fichier de la solde et de celui de la Fonction Publique. Intervenue en décembre 2004, cette initiative s'inscrit dans le cadre du renforcement de la transparence dans la gestion des ressources publiques. Aussi, la loi portant statut général de la Fonction publique et la loi fixant les règles de création, d'organisation et de gestion des Services de l'Etat ont-elles été adoptées par le Parlement en mars 2005 ? Les textes d'application de ces lois sont en cours de préparation. Le Code de déontologie de la Fonction publique a également été adopté par le Parlement en juin 2005. Cependant, les insuffisances du système d'information et de communication dans le cadre de cette réforme handicapent son appropriation.

2.1.3. Responsabilisation au regard de la gestion des finances publiques

2.1.3.1 *Cadre légal du processus budgétaire.* La Constitution gabonaise, en son article 48, donne le cadre général d'élaboration des lois de Finances. Ainsi, il est prévu que toutes les ressources et les charges de l'Etat doivent, pour chaque exercice financier, être évaluées et inscrites dans le projet annuel de la loi de Finances, déposé par le Gouvernement à l'Assemblée Nationale 40 jours au plus tard après l'ouverture de la seconde session ordinaire du Parlement. La Cour des Comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

2.1.3.2 *Processus de préparation des lois de Finances.* Les projets de lois de finances sont élaborés par le Gouvernement. A cet effet, le Ministre en charge des Finances prépare, sous l'autorité du Premier Ministre, les projets de loi de Finances qui sont examinés et adoptés en Conseil des Ministres, le Ministre en charge de la Planification faisant des propositions pour ce qui concerne le budget d'investissement. La préparation par le Gouvernement des projets de loi de Finances² commence en janvier et se termine en octobre. Elle se déroule en trois

² L'annexe III décrit de manière détaillée le processus de préparation de la loi de Finances, en mettant en exergue les forces et faiblesses des différentes étapes.

phases qui sont : (i) l'élaboration du cadrage général des perspectives ; (ii) la mise au point progressive et négociée du budget; et (iii) l'examen du budget par le Conseil Economique et Social (CES) et son adoption par le Conseil des Ministres.

2.1.3.3 Si la première phase est relativement bien maîtrisée, la deuxième l'est beaucoup moins. Elle souffre d'une insuffisante coordination, d'une part, entre le Ministère des Finances et celui en charge de la Planification, se traduisant par l'absence de liens entre le budget d'investissement et celui de fonctionnement pour tenir compte des charges récurrentes induites par le premier et, d'autre part, entre les deux ministères susmentionnés et les autres départements ministériels sectoriels dont les allocations budgétaires finales sont rarement en cohérence avec les objectifs qui leur sont assignés. Aussi, la phase d'examen de la loi de Finances par le CES, qui offre l'opportunité d'enrichir le processus budgétaire des avis et recommandations d'une frange non négligeable de la Société civile, tend-elle à être plutôt symbolique ? En effet, cette structure qui a dans ses prérogatives la mission de conseil et de suggestion à l'endroit de l'exécutif, parvient rarement à influencer sur l'orientation du budget en soumettant des argumentaires pertinents du fait de l'insuffisance de ses capacités techniques, en particulier, en matière de processus budgétaire. En conséquence, les recommandations du CES donnent lieu rarement à des modifications significatives. Après le CES, le projet de loi de Finances et les documents qui l'accompagnent sont examinés par le Conseil interministériel dans la seconde quinzaine du mois de septembre, et au cours de la dernière semaine de septembre par le Conseil d'Etat dont le visa est obligatoire. Les amendements au cours de cette étape portent généralement sur la forme et la rédaction des différents articles. Après le Conseil d'Etat, le Conseil des Ministres se réunit pour adopter le projet de loi. C'est après cette dernière phase que le projet de loi de Finances est envoyé à l'Assemblée Nationale pour examen au plus tard le 15 octobre.

2.1.3.4 Le dépôt à l'Assemblée Nationale du projet de loi de Finances, dans la pratique, se fait, soit hors des délais constitutionnels (15 octobre), soit dans les délais constitutionnels mais avec plusieurs modifications envoyées au Parlement après ce dépôt. Les différentes insuffisances relevées dans le processus de préparation de la loi de Finances se traduisent par une faible responsabilisation des acteurs qui y sont impliqués, en particulier, les départements ministériels sectoriels qui se sentent moins comptables des résultats du fait que leurs dotations ne sont pas liées à des objectifs bien précis, qui feraient l'objet d'un plan de suivi. Ces insuffisances sont ainsi accentuées par l'absence de Cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) sectoriels, le système d'autorisation de programme actuel est inopérant.

2.1.3.5 *Le processus de l'exécution budgétaire.* Le budget de l'Etat en cours d'exécution fait l'objet de plusieurs transferts et virements de crédits. Ce qui a pour conséquence de dénaturer la loi de Finances telle qu'approuvée par le Parlement. La programmation en termes d'autorisation de programme et de crédit de paiement, prévue par la loi 4/85 relative aux lois de Finances, n'est pas effective, en raison du fait que les dossiers programmes ne sont plus suivis. Cette situation induit le blocage des projets en cours d'exécution faute de dotations budgétaires. Plus du tiers du budget d'investissement (cinquante milliards de francs CFA) est mobilisé au titre des «Fêtes Tournantes» organisées annuellement dans deux provinces à l'occasion de la fête nationale. Ce budget ne suit pas le processus budgétaire normal. Il donne lieu à des projets qui ne sont approuvés ni par le Gouvernement dans son ensemble, ni par le Parlement. Ces dépenses échappent au circuit mis en place pour l'exécution de la dépense, en particulier en matière de Contrôle financier et de passation des marchés publics. Par ailleurs, les dépenses relatives à la dette peuvent être imputées au-delà de la dotation inscrite au budget. Compte tenu de leur nature évaluative du fait de la fluctuation des taux d'intérêt et des taux de change, cette pratique a entraîné d'énormes dépenses hors budget, qui correspondaient le plus souvent à des dettes fictives, avec toutes les conséquences induites. En effet, l'importance de ces dépenses (par exemple 19% du PIB en 1998) a constitué ces

dernières années l'élément principal de la mauvaise gestion des finances publiques gabonaises.

2.1.4 Responsabilisation au plan du contrôle budgétaire

2.1.4.1 *Le contrôle du processus budgétaire* se fait à la fois par des structures internes au Gouvernement et par des structures qui lui sont externes. Au plan interne, les contrôles sont exercés principalement sur la gestion des agents de l'ordre administratif et celle des comptables publics aux niveaux ci-après par : (i) la voie hiérarchique à l'intérieur de chaque département ministériel, (ii) les comptables publics avant le règlement de la dépense, (iii) le Ministère chargé des finances et ses organes de contrôle compétents ; la Direction générale du contrôle financier et l'Inspection générale des Finances ; et (iv) le Contrôle Général d'Etat. Au plan externe, le contrôle du processus budgétaire est opéré par la Cour des comptes et le Parlement. Une rationalisation des différents niveaux de contrôle interne et le renforcement de leur efficacité contribueraient à davantage de responsabilisation dans l'exécution du budget.

2.1.4.2. *Le contrôle par la hiérarchie à l'intérieur de chaque département ministériel.* Il ressort des entretiens réalisés dans le cadre de cette étude que le contrôle par la hiérarchie à l'intérieur de chaque département ministériel s'opère rarement par les chefs de départements qui en ont officiellement les prérogatives. Ces derniers exercent souvent eux-mêmes la fonction d'administrateurs de certains crédits, contrairement aux dispositions réglementaires, et de ce fait le contrôle prévu par les textes ne peut s'opérer. La création récente dans chaque département ministériel d'une inspection générale des services, chargée de contrôler les procédures et les pratiques devrait concourir à rendre opérationnel le contrôle par la hiérarchie.

2.1.4.3 *La fonction de contrôle financier* est exercée par la Direction Générale du Contrôle Financier (DGCF), organe par lequel le Ministre des Finances, ordonnateur principal du budget de l'Etat, s'assure au quotidien que les opérations financières des services publics sont conformes à la loi de Finances, et d'une manière générale, aux lois et règlements financiers en vigueur. La DGCF procède à un contrôle a priori et concomitant à l'administration. Dans la pratique, cette mission fixée par les autorités publiques n'est pas entièrement remplie, en raison de nombreux freins inhérents à l'organisation et au fonctionnement de cette direction générale notamment l'insuffisance de moyens matériels, humains et financiers. Malgré le fait que le décret fixant le régime général du contrôle financier de l'Etat institue des unités de contrôle financier auprès de chaque ministère technique, à ce jour, seulement cinq (5) unités de contrôle de la DGCF sont installées dans les locaux des différents ministères. Des ministères dépensiers comme la Défense Nationale, la Santé Publique et les Travaux Publics ne disposent toujours pas d'unités déconcentrées faute de locaux disponibles dans lesdits départements ministériels. *La dette et la solde* sont traitées en marge de ce dispositif, contrairement aux dispositions du décret susmentionné.

2.1.4.4 *L'Inspection des finances du Ministère des Finances* est une autre structure de contrôle a posteriori, mais qui n'a jamais été fonctionnelle bien que plusieurs inspecteurs et inspecteurs généraux aient été nommés. Il conviendrait de re-dynamiser cette structure.

2.1.4.5 *Le Ministère du Contrôle d'Etat, des Inspections, de la Lutte contre la pauvreté et de la Lutte contre l'Enrichissement Illicite* est chargé de contrôler la gestion des services de l'Etat, d'informer le Gouvernement sur leur marche. Ces missions ne sont que très partiellement remplies, du fait de la faiblesse des moyens financiers, matériels et humains. Un véritable renforcement des capacités s'impose si l'on veut rendre cette entité opérationnelle.

2.1.4.6 La Cour des Comptes assure le contrôle de l'exécution des lois de Finances et en informe le Parlement et le Gouvernement. Ces contrôles devraient induire de fait une grande responsabilisation aussi bien des agents de l'ordre administratif, des comptables publics, que des gestionnaires. Toutefois, les sanctions édictées sont rarement appliquées du fait de l'impunité ambiante. Dans l'ensemble, la Cour des comptes remplit relativement bien sa mission, mais se trouve confrontée à la faiblesse des moyens matériels et financiers ainsi que de la disponibilité, dans les délais, des informations fiables fournies par les comptables publics. Le Ministère des Finances fournit à la Cour des Comptes avec retard, les informations qui lui permettent de rédiger son rapport général sur l'exécution des lois de Finances, ainsi que la déclaration générale de conformité. Il s'en suit de manière systématique un retard pour le dépôt du rapport général de la Cour des Comptes par rapport aux délais constitutionnels. Ainsi, la Cour des Comptes a présenté à l'Assemblée Nationale gabonaise son rapport sur l'exécution du budget 2002 le 18 juin 2004, soit plus de trois mois après les délais constitutionnels. Le rapport général sur l'exécution des lois de Finances, ainsi que la déclaration générale de conformité élaborée par la Cour des Comptes accompagnent, d'après la Constitution, la loi de Règlement au Parlement.

2.1.4.7. *Le contrôle législatif* est exercé par un comité permanent chargé du suivi de l'exécution du budget général de l'Etat créé au sein de la Commission des Finances, du Budget et de la Comptabilité publique. Ce comité, renouvelable annuellement, établit un rapport à la fin de chaque exercice budgétaire. Les Commissions d'enquête et de contrôle sont créées pour examiner la gestion administrative, financière et technique des services publics, ainsi que des entreprises publiques et parapubliques. Elles doivent déposer leurs rapports dans les trois semaines qui suivent la fin des enquêtes, selon leur secteur. Si les faits sont délictueux, le Ministre de la Justice est saisi par le Président de l'Assemblée Nationale. Les rapports de ces commissions sont publiés sur décision du bureau des chambres des parlements de celles-ci. Cependant, l'efficacité de ce contrôle est actuellement limitée du fait de l'appartenance à la majorité de la quasi-totalité des parlementaires. Par ailleurs, les lois de Règlement élaborées et renvoyées à l'Assemblée nationale par le Ministre des Finances ne sont examinées par les parlementaires que depuis la dixième législature (actuelle) de l'Assemblée nationale. Cet examen se fait souvent avec un léger retard (entre trois à six mois par rapport aux délais constitutionnels).

2.1.5 La réforme des entreprises publiques

2.1.5.1 L'Etat gabonais était massivement intervenu, dès l'indépendance, dans les secteurs de la vie économique et sociale du pays en vue de palier l'absence d'initiative privée. En 1997, le secteur parapublic était composé d'une quarantaine d'entreprises où l'Etat détenait plus de 10% du capital selon la loi 11/82 qui fixe le régime juridique des établissements publics, des sociétés d'Etat, des sociétés d'économie mixte ainsi que des sociétés à participation financière publique. La désignation des dirigeants et des administrateurs d'entreprises publiques se fait par décret présidentiel pour ceux représentant l'Etat. Les différentes structures de gestion et de contrôle n'ont pas joué leur rôle et partant, n'ont pas permis d'inciter à la bonne gestion et de rendre effective l'obligation de rendre compte. C'est ainsi que les mauvaises performances économiques et financières se sont accumulées, caractérisées par un sureffectif structurel, le surdimensionnement et l'importance des activités sociales connexes, l'accumulation des arriérés notamment de cotisations sociales, la croissance des subventions de l'Etat. La loi 01/96 fut adoptée pour fixer les règles de privatisation des entreprises du secteur public. Elle prévoit que le programme annuel de privatisation est adopté par décret pris en conseil des ministres et attaché à la loi de Finances. Chaque année, le Comité de privatisation, structure créée à cet effet au sein du Ministère en charge des

Finances, a obligation de préparer un rapport précis sur les opérations prévues par la loi. Ce rapport est adressé à l'Assemblée Nationale au début de la gestion budgétaire par le Gouvernement. Aussi, à la fin de chaque opération de privatisation, le Gouvernement doit adresser un rapport circonstancié à l'Assemblée Nationale. La référence systématique à l'appel d'offre international pour toute sélection au cours de la procédure de privatisation devrait assurer sa transparence.

2.1.5.2 Le programme d'appui à la privatisation a été soutenu par la Banque mondiale et la Banque. Sa mise en œuvre est globalement positive. Toutefois, des lenteurs ont été enregistrées dans le processus du fait de la complexité de certaines opérations de privatisation et la faiblesse des capacités institutionnelles. Sur les 40 entreprises publiques, 14 ont été privatisées, 8 ont été liquidées et 9 sont en cours de privatisation. La privatisation de certaines entreprises a fait passer celles-ci d'un monopole public à un monopole privé et le coût et la qualité de service ne se sont pas forcément améliorés (entreprises d'eau et d'électricité). Certaines entreprises concessionnaires n'ont pas respecté leurs obligations contractuelles (chemin de fer). Les subventions de l'Etat à certaines entreprises ont continué à l'image de Gabon-Poste. La fonction de régulation des secteurs non concurrentiels n'a pas été correctement assurée. Un plan de communication a été mis en œuvre pour assurer l'adhésion des populations au programme. Des plans sociaux ont pu être exécutés avec plus ou moins de succès. Toutefois, la dimension sociale de ces privatisations n'est pas encore achevée. Les audits sociaux sont en cours en vue de définir une stratégie de réinsertion du personnel déflaté.

2.1.6 Responsabilisation dans le secteur privé

Le système de comptabilité utilisé par le secteur privé repose sur des principes internationalement reconnus. Les obligations comptables auxquelles sont assujetties les entreprises du secteur privé sont instituées par les Actes de l'OHADA qui ont apporté des innovations majeures dans les principes comptables. L'audit est régi au Gabon notamment par : (i) l'Acte Uniforme OHADA sur le droit des sociétés commerciales et des GIE et ; (ii) le Règlement n°11/01-UEAC-027-CM-07 portant révision du statut des professionnels libéraux de la comptabilité. Les sociétés anonymes doivent avoir au moins un commissaire aux comptes titulaire et un suppléant. La mission principale d'un commissaire aux comptes est d'émettre une opinion sur les états financiers arrêtés par le Conseil d'Administration (pour les S.A.), l'Administrateur Général (pour les S.A ayant un actionnaire unique ou trois actionnaires au plus) ou par le gérant (cas des SARL par exemple). Les commissaires aux comptes doivent également procéder à des vérifications spécifiques qui concernent par exemple le contrôle du rapport de gestion préparé par le Conseil d'Administration, émettre un rapport spécial sur les conventions réglementées. Les experts comptables sont agréés au niveau de la CEMAC. Le règlement n°11/01/UEAC 027 CM/07 de la CEMAC définit la procédure à suivre pour avoir cet agrément. Il faudra au préalable avoir le diplôme d'expert comptable, être ressortissant d'un pays de la CEMAC, formuler la demande manuscrite d'agrément et payer la redevance fixée à cet effet. Le dossier ainsi constitué est examiné par une commission qui est seule habilitée à octroyer l'agrément d'expert comptable. Les grandes entreprises élaborent régulièrement leurs comptes ainsi que leurs déclarations statistiques et fiscales, qui sont par la suite certifiés par les experts comptables agréés.

2.1.7 Le secteur bancaire

2.1.7.1 Le système bancaire gabonais est peu diversifié avec six (6) banques commerciales. Il évolue dans un environnement marqué par : (i) le maintien d'une parité fixe entre le franc CFA et l'euro ; (ii) une structure de production peu diversifiée et ; (iii) un rôle important que

joue l'Etat, intervenant à la fois comme actionnaire et client directement ou à travers les entreprises publiques et parapubliques. Le système bancaire se caractérise par une surliquidité des banques commerciales qui n'a pas été un facteur de relance de l'activité économique du fait des hésitations des banques de prendre des risques. Le secteur de la micro finance est encore peu développé. Une législation régionale existe et fixe les conditions d'exercice de cette activité ainsi que de son contrôle.

2.1.7.2 La supervision bancaire est assurée par la Commission Bancaire d'Afrique Centrale (COBAC) organisme régional spécialisé de la CEMAC qui vient d'édicter une nouvelle réglementation prudentielle pour le système bancaire de la sous-région. D'une manière générale, le portefeuille des institutions de crédit du Gabon est considéré comme sain, en particulier, le taux de provisionnement des créances douteuses est de 62 % en moyenne. Toutefois, par rapport à certains ratios prudentiels, notamment le ratio d'adéquation de capital, la diversification du risque et le ratio de liquidité, la performance est variable selon les banques. L'évaluation conjointe effectuée, en juin 2001, par le FMI et la Banque mondiale a conclu que le cadre légal, réglementaire ainsi que la mise en oeuvre du contrôle bancaire est conforme aux principes de base édictés par la Commission de Bâle en matière de supervision bancaire. Un règlement sur le blanchiment et la lutte contre le financement du terrorisme a été adopté au niveau régional. Une agence nationale d'investigation a été créée pour appliquer ces dispositions.

2.1.7.3 L'autorité monétaire incombe au Ministère des Finances qui suit régulièrement le fonctionnement et la santé des différentes banques et établissements financiers et la mise en oeuvre de la réglementation des changes. Le Conseil National du Crédit, présidé par le Ministre en charge des Finances, assume les missions d'attribution des agréments, de régulation de l'exercice de la profession bancaire. La BEAC, Institut d'émission sous régional, joue le rôle de gestionnaire de la monnaie et contribue à renforcer la bonne gouvernance dans la Zone CEMAC. Elle s'est fixée comme objectif majeur, la modernisation des systèmes nationaux de paiement et de règlement et le remplacement des avances aux Trésors Nationaux par des émissions de titres publics. Elle prévoit la création d'une Centrale des Bilans, d'un outil d'observation économique du comportement des entreprises situées dans les Etats membres de la zone CEMAC.

2.1.7.4 Au niveau national, le Comité national de pilotage de la micro finance a été créé par arrêté numéro : 0010/PM/MEFBP pris le 28 avril 2005. Ce comité, qui est le cadre de concertation permanente entre les acteurs du secteur de la micro finance, a pour mission d'orienter et de suivre la mise en application de la politique de développement de la micro finance. Dans ce cadre, un projet de stratégie pour le développement de la micro finance a également été préparé par la Direction Générale de l'Economie et devra être examiné avec les Associations de micro finance. Les différentes structures impliquées dans la lutte contre la pauvreté sont appelées à désigner nommément leurs représentants au sein de ce comité qui a pour mission d'impulser le processus d'adoption d'une stratégie nationale de développement de la micro-finance au Gabon.

2.2 Gouvernance et transparence

La transparence est sous-tendue notamment par (i) le pluralisme politique et la liberté des médias comme moyens pour améliorer l'accès à l'information de manière générale ; (ii) la promotion de la libre circulation de l'information par l'existence et l'application de lois qui

favorisent l'accès du public à l'information ; (iii) le recours aux procédures d'appel d'offres comme mode de passation des marchés publics ; et (iv) l'adhésion à une approche participative dans la formulation des politiques publiques, priorités et programmes sectoriels, la gestion des ressources publiques et le suivi-évaluation de leur impact sur la population.

2.2.1 Transparence et processus électoral

2.2.1.1 Conformément à la Constitution gabonaise, les processus électoraux permettent l'exercice direct par la population de la souveraineté nationale. Ils offrent l'opportunité à la population de doter le pays d'Institutions investies de la responsabilité première des décisions et actions visant le développement économique et le progrès social. Selon la loi fondamentale, les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage et, est électeur et éligible, tout gabonais, âgé de dix-huit ans révolus, jouissant de ses droits civils et politiques. Dans ce contexte, la transparence s'apprécie par le respect des textes qui régissent ces processus en permettant à chaque gabonais de procéder au vote.

2.2.1.2 En plus de la loi fondamentale, d'autres lois réglementent l'organisation de ces processus et définissent les entités devant veiller à leur bon déroulement que sont la Commission Nationale Electorale (CNE), la Cour Constitutionnelle, le Conseil National de la Communication (CNC) et l'Administration ; cette dernière étant placée sous l'autorité du Ministère de l'Intérieur. Une des missions clé de l'Administration est la mise à jour, chaque année, du fichier électoral. Celui-ci est informatisé au Gabon et le processus de sa révision suscite de moins en moins de contestation de la part des partis politiques. Cette opération coûteuse ne suscite un réel engouement qu'à l'approche d'élection. Les campagnes de sensibilisation que doivent mener les partis politiques n'interviennent que dans la perspective de vote et de surcroît, à la phase finale desdits processus.

2.2.1.3 S'agissant de la CNE, en dépit de l'importance de ses missions qui sont notamment : la centralisation et l'examen des candidatures, l'établissement des bulletins de vote et des formulaires des procès-verbaux, la supervision du déroulement des opérations électorales et la centralisation des résultats électoraux, elle comporte une représentation pléthorique des ministères techniques et des partis politiques qui tend à limiter son efficacité. Aussi, son coût de fonctionnement est-il jugé exagéré par plusieurs observateurs. En effet, ses membres perçoivent des indemnités substantielles pendant une période d'environ six mois.

2.2.1.4 Depuis l'avènement du multipartisme, en 1990, le Gabon a connu deux (2) élections présidentielles, trois (3) législatives, deux (2) sénari les et deux (2) locales qui ont toutes été remportées par le Parti Démocratique Gabonais (PDG), l'ex-parti unique. En 2001-2002, par exemple, les élections législatives et locales ont été marquées par un important contentieux. Sur 150 recours, la Cour Constitutionnelle a rendu 139 décisions dont 12 annulations partielles ou totales, soit environ 10 % des sièges. Les conflits entre majorité et opposition ont porté sur le respect et l'application juste des dispositions légales. La Cour Constitutionnelle relevait que les élections des 9 et 23 décembre 2001 comportaient des débordements, des failles et des insuffisances au niveau de l'établissement des listes électorales et de la disponibilité des cartes d'électeurs. Dans certains bureaux de vote, le matériel électoral était incomplet ou non livré à temps et des membres étaient en retard ou absents. En outre, la présentation et la rédaction de certains procès-verbaux étaient incorrectes. La Cour Constitutionnelle signalait également des cas de violence et la non-inscription des crédits relatifs au fonctionnement de la Cour, en violation de l'article 93 de la Constitution qui fait obligation de l'inscription de ceux-ci dans la loi de Finances de l'année.

2.2.2 Liberté des médias et accès à l'information

2.2.2.1 La Conférence Nationale de 1990 a ouvert la voie à la liberté d'expression. Elle a posé des bases d'une restructuration du secteur de la communication. Le Gouvernement a créé un Conseil National de la Communication (loi n°14/91 du 24 mars 1992) et institué un code de la communication (loi 12/2001 du 12 décembre 2001) qui définit la fonction de journaliste, instaure une carte de presse pour les professionnels des médias et abolit la censure en tant que violation des droits de l'homme. Le Conseil est chargé de l'application du code et de veiller : au respect de l'expression de la démocratie et de la liberté de la presse sur toute l'étendue du territoire ; à l'accès des citoyens à une communication libre ; au traitement équitable de tous les partis et associations politiques reconnus ainsi qu'aux règles concernant les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives aux campagnes électorales et ; à la promotion, sur les médias d'Etat, du débat public relatif aux grandes questions d'intérêt national. Le paysage audio-visuel gabonais comprend 29 titres de la presse écrite, 18 radios et 6 chaînes de télévision qui informent régulièrement les populations sur toutes les activités des secteurs public, privé et de la société civile.

2.2.2.2 Le public accède à l'information et aux décisions officielles grâce aux médias légaux. A travers les journaux de la presse écrite, les journaux radio diffusés et télévisés, les conférences de presse, les interviews, les séminaires et les communiqués du Gouvernement, les citoyens prennent connaissance des décisions et des politiques et stratégies de développement national. Les responsables des institutions de la République informent directement l'opinion par l'intermédiaire des médias.

2.2.2.3 Malgré la reconnaissance officielle de la liberté de presse et la suppression de la censure, certaines sanctions infligées aux médias par le CNC s'apparentent à la censure et sont variablement appréciées par le public et par les responsables des organes de communication qui les jugent excessives et destinées à contrarier leurs activités. Le bilan des activités du CNC pour l'année 2003 fait ressortir près de 8 mises en demeure, 2 interdictions provisoires de parution, 3 interdictions, 1 interdiction de clip. Une réorganisation du CNC devrait permettre de s'orienter dans le sens de renforcer son impartialité. Celle-ci commencerait par un nouveau mode de désignation de ses membres qui sont nommés pour tiers par le Président de la République, le Président du Sénat et le Président de l'Assemblée Nationale.

2.2.2.4 Les agents du secteur de la communication se sont regroupés en associations, clubs ou syndicats pour la défense de leurs intérêts. Ce mouvement a été éphémère. Les médias privés souffrent de faiblesses dans tous les domaines. L'Etat soutient financièrement la presse en lui octroyant des subventions dont la répartition est source de conflits entre les institutions et les médias. Quoique jugées insuffisantes par les intéressés, elles sont un appui qui démontre la volonté des pouvoirs publics à pérenniser la liberté de presse. Le soutien et la promotion de cette liberté nécessitent le renforcement de ces associations qui consisterait à la mise à disposition des équipements et des financements réguliers adaptés et destinés en priorité aux médias nécessaires et par un appui à la formation des communicateurs, journalistes et assimilés tout au long de leur carrière.

2.2.3 Transparence et passation des marchés publics

2.2.3.1 *La transparence du processus de passation des marchés publics* au Gabon requiert un approfondissement des réformes en cours en application du nouveau Code des marchés publics et une réelle appropriation par les différents acteurs desdites réformes.

2.2.3.2 La revue du dispositif institutionnel et réglementaire des marchés publics effectuée par le Gouvernement, avec l'appui de ses partenaires a, en particulier, mis en exergue la nécessité de réaliser une Revue analytique des procédures nationales de la responsabilité financière (CFAA) et d'une Revue des pratiques et procédures de passation des marchés publics (CPAR) en vue de régler les problèmes relatifs à la gestion budgétaire et au cumul des fonctions incompatibles. Aussi, s'avère-t-il nécessaire de procéder à : (i) une adaptation des mécanismes de gestion des finances publiques à l'existence d'une structure de passation des marchés publics qu'est la DGMP ; (ii) une révision du code actuel des marchés publics pour supprimer les incohérences relevées à son application et ; (iii) au renforcement des capacités de la DGMP et des ministères pour permettre un accompagnement rapide et indispensable du changement des pratiques et pour éviter des délais trop longs dans le processus de passation des marchés durant les exercices budgétaires des années 2005 et 2006.

Encadré 2 : Passation des marchés publics. Le cadre réglementaire des marchés publics au Gabon est principalement régi par le décret n° 001140/PR/MEFBP du 18/12/ 2002 portant Code des Marchés publics. Les dispositions dudit Code sont globalement conformes aux bonnes pratiques internationales en ce qui concerne le champ d'application, les modes de passation des marchés, les conditions de participation et de soumission, les critères d'évaluation des offres et d'attribution des marchés. Cependant, certains points faibles³ y figurent et devraient faire l'objet d'une analyse approfondie dans le cadre d'une Revue analytique des procédures et pratiques de passation des marchés publics (CPAR) pour renforcer la transparence et l'efficacité des procédures de passation des marchés.

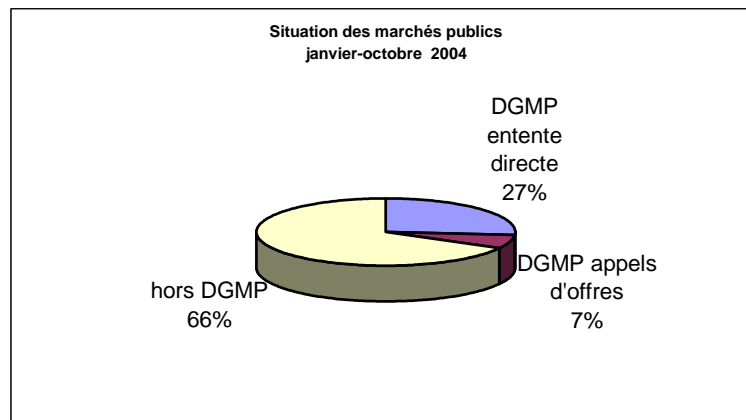
En outre, plusieurs textes d'application (Agréments des entreprises, Sous-traitance, Dématérialisation des procédures, Révision des prix, Comité de règlement des différends) du Code des marchés publics ainsi que les dossiers standards d'acquisition n'existent pas et devront être élaborés et diffusés afin de faciliter et renforcer la bonne application des dispositions dudit Code. Aussi, le cadre institutionnel actuel, constitué d'une part, des organes de contrôle et d'approbation des marchés publics que sont la Direction générale des marchés publics (DGMP) et la Commission Nationale des Marchés Publics (CNMP), placés respectivement sous l'autorité du MEFBP et de la Primature, et d'autre part, des organes chargés de la passation des marchés publics représentés par la Personne responsable du marché (PRM) ou Autorité contractante et la Commission d'évaluation des offres (CEO), présente-t-il des faiblesses ? Celles-ci se situent au niveau : (i) de la prise en compte effective et efficace des marchés publics dans la gestion budgétaire⁴ ; (ii) du cumul de fonctions incompatibles (régulation et attribution des marchés) ; et (iii) des capacités de gestion.

Au regard des faiblesses relevées suite à la revue du dispositif institutionnel et réglementaire des marchés publics réalisée en novembre 2004 par une mission conjointe de la Banque et de la Banque mondiale, le Gouvernement a adopté un plan d'action de renforcement des capacités institutionnelles de la DGMP. La Banque apporte un appui en terme d'assistance technique à la mise en œuvre de ce plan, à travers les ressources du fonds fiduciaires français dont elle assure la gestion.

2.2.3.3 Du fait de ces faiblesses, la mise en œuvre du nouveau Code est limitée. Ainsi, plus d'un an après l'installation de la DGMP, les résultats sont plutôt mitigés. Sur la totalité des marchés conclus sur la période de janvier à octobre 2004, seulement 34 % a transité par la DGMP.

³ Les domaines d'intérêt seront relatifs à l'indépendance des décisions d'exclusions, la clarification des conditions de sous-traitance, l'objectivité des conditions du gré à gré, la clarification des procédures de consultation des fournisseurs, les conditions transparentes pour la révision des prix des marchés, l'indépendance du recours, ...etc.

⁴ La problématique posée par la gestion budgétaire des marchés publics repose principalement sur l'absence de programmation des marchés conclus, une floraison des dépenses hors budget et sur des subventions de fonctionnement aux collectivités décentralisées et aux établissements publics qui ne sont pas définies en fonction de la nature.



L'important dossier des dépenses d'investissement liées aux « Fêtes tournantes » échappe encore à la procédure du nouveau Code des marchés publics, alors que l'efficacité de ces investissements est contestée par l'opinion publique. Certains ministères ignorent purement et simplement l'existence de la Direction Générale des marchés publics, alors que d'autres font passer timidement certains dossiers par ce service. Le renforcement de l'appropriation du dispositif actuel par les ministères techniques constitue le défi majeur à relever. Ceci passerait par une meilleure implication des ministères techniques dans le processus d'évaluation des offres. Cet amendement du dispositif institutionnel permettrait également de s'assurer que la commission d'évaluation des offres réunit toutes les compétences requises pour délibérer au sujet d'un marché, en vue d'assurer une plus grande efficacité de la dépense publique.

2.2.4 Transparence de la gestion des finances publiques

2.2.4.1 La transparence du processus de gestion des finances publiques s'apprécie en analysant le respect des textes de loi par les structures en charge du recouvrement ainsi que la traçabilité de la recette et de la dépense. Du point de vue des recettes, les montants recouverts par la Direction Générale des Impôts sont versés au Trésor Public sans que celui-ci ne puisse procéder, sur pièces, au contrôle de la cohérence entre les rôles émis et les montants effectivement versés dans les caisses de l'Etat. De même, des lacunes dans l'échange d'information entre le Trésor et la Direction générale de douane limitent-elles l'efficacité du recouvrement des droits de douanes et droits indirect. Les divergences constatées chaque année entre les liquidations et les chiffres de recettes douanières publiées par le Trésor en fin d'exercice laissent apparaître la nécessité de renforcer la coordination entre les deux structures. Le système informatique qui gère les opérations en douane est inter-relié à celui du Trésor, permettant à ce dernier de suivre en temps réel toutes les liquidations émises. Le renforcement de la transparence dans l'échange d'informations commanderait que les agents de douane puissent également, en temps réel, suivre le recouvrement de ces liquidations, dans le souci d'améliorer le taux et la transparence dans la gestion des ressources publiques. Le système étant déjà informatisé, une simple décision autorisant l'accès des agents des douanes à une information disponible, renforcerait leur capacité de suivi et pourrait améliorer le taux de recouvrement et partant, la transparence de manière générale. Par ailleurs, contrairement aux dispositions de la loi relative aux lois de Finances, certains ministères, dont la Justice, le Commerce, ainsi que la Marine marchande, pour ne citer que ceux-là, procèdent à des prélèvements qui s'apparentent à une taxe parafiscale, sans que celle-ci ne soit prévue par la loi de Finances. Cette pratique est une entorse aux dispositions réglementaires en vigueur. La Direction de la Comptabilité publique a fait adopter des arrêtés pour créer des régies de recettes dans ces ministères qui reversent une partie des fonds ainsi recouverts aux ministères initiateurs de la taxe. Cette action vise à légitimer une situation, qui au départ, est contraire au principe de transparence.

2.2.5 Transparence de l'exécution des dépenses publiques

Du point de vue de la dépense, les différentes étapes de la chaîne se caractérisent par l'absence de transparence⁵. Au niveau de l'engagement, la quasi-totalité des marchés engagés par l'administrateur de crédit sont des marchés de gré à gré à travers le système de saucissonnage des commandes afin de ramener les montants à un niveau inférieur à ce qui est requis pour l'appel d'offres. Au niveau de la liquidation des dépenses, il ressort des entretiens menés dans le cadre de cette étude qu'environ 50 % des factures soumises à la Direction Générale du Contrôle financier comporte la mention « service fait » alors qu'aucune prestation n'a été fournie. Au niveau de l'ordonnancement, l'Unité du « service fait » appose son visa sans aucune vérification de l'exécution de la prestation, ce qui conduit à un paiement par le Trésor d'une dépense fictive.

2.2.6 Transparence du processus d'élaboration des programmes de développement et de gestion des ressources naturelles

2.2.6.1 Le Gabon a défini, dans la Loi de Développement et d'Aménagement du Territoire (LDAT) et ce en exploitant les conclusions de l'étude prospective à long terme Gabon 2025 réalisée en 1996 de manière participative, sa stratégie de développement à moyen terme. Adoptée par le Gouvernement en 2003 et déposée au Bureau du Sénat pour approbation, la LDAT définit les axes stratégiques essentiels devant guider l'action gouvernementale. Elle met en exergue la nécessité de développer la synergie entre les politiques sectorielles dans la perspective d'un développement harmonieux du pays. Au niveau thématique, le Gouvernement a mis l'accent sur la lutte contre la pauvreté et la bonne gouvernance.

2.2.6.2 S'agissant de la pauvreté qui touche environ 62 % des gabonais, le Gouvernement a élaboré et adopté en 2003 son Document de stratégie intérimaire de réduction de la pauvreté. Il poursuit l'affinement de cette stratégie et l'élaboration d'un document de programme pour sa mise en œuvre. Ce processus est sous-tendu par : (i) l'approfondissement de la connaissance de la pauvreté par la réalisation d'enquêtes qualitatives et quantitatives ; l'élaboration de stratégies sectorielles ; et (ii) la conduite d'un processus participatif impliquant les différents acteurs dont la société civile. L'objectif visé est de recueillir la contribution des différents acteurs dans : (i) la détermination des causes profondes de la pauvreté, (ii) la définition des stratégies adaptées aux réalités des pauvres ; et (iii) la formulation d'un plan d'action et des projets opérationnels, assortis de mécanismes de suivi-évaluation dont s'approprierait la population, et reposant sur le principe de la gestion transparente des ressources affectées aux actions de lutte contre la pauvreté. Un tel mécanisme de suivi et d'évaluation permettrait au Gabon de se doter d'indicateurs d'appréciation de l'état de la pauvreté et d'évaluation de ses performances en matière de bonne gouvernance. Ce dispositif pourrait être exploité dans le cadre du MAEP.

2.2.6.3 Ce dispositif opérationnel se met en place, au titre du Programme de réformes 2004-2005, en vue de renforcer la transparence et l'efficacité des ressources. Il vise à assurer la traçabilité de la dépense dans des secteurs stratégiques en matière de lutte contre la pauvreté et à améliorer son efficacité dans la perspective de la réalisation des Objectifs de Développement du Millénaire.

⁵ L'annexe IV décrit les différentes étapes de la chaîne de dépense, en mettant en exergue les insuffisances qui caractérisent chacune en matière de transparence.

2.2.6.4 Concernant le thème de la gouvernance, le Gouvernement a lancé le processus d'élaboration d'un Programme national de bonne gouvernance par la tenue d'un séminaire en décembre 2003. Celui-ci a vu la participation des représentants des acteurs du développement dont ceux des neuf provinces qui composent le pays. Il a permis de dégager des thèmes de réflexion qui seront approfondis au cours de l'élaboration dudit programme qui couvrira les différents aspects de la gouvernance, à savoir politiques, institutionnels, économiques et juridiques, tant au niveau central que décentralisé. Un plan d'actions pour l'élaboration de ce programme national de manière participative a été adopté par le Gouvernement. Un Conseil national de Gouvernance et un Secrétariat Exécutif ont été créés pour l'orientation stratégique et le pilotage de la préparation du programme. Dans ce cadre, le Gouvernement bénéficie de l'assistance technique de ses partenaires extérieurs dont la Banque et le PNUD. Le processus d'élaboration et de mise en œuvre du PNBG permettrait au Gabon de concevoir un cadre de cohérence de sa politique en matière de gouvernance ainsi que les indicateurs de suivi et d'évaluation en matière de gouvernance qui pourraient alimenter le MAEP.

2.2.6.5 S'agissant des ressources naturelles (forestières, halieutiques et minières autres que le pétrole) dont regorge le pays, la faiblesse des capacités institutionnelles, en particulier, pour élaborer et mettre en œuvre des Programmes pluriannuels de développement desdites ressources, constitue une contrainte majeure à leur gestion durable et transparente par les entités qui en ont la responsabilité. En effet, la capacité très limitée des structures nationales, généralement dépourvues de centres de recherche, ne leur permet pas d'avoir une connaissance suffisante, ni du stock de ressources, ni de sa composition, pour engager une négociation technique soutenue en vue de leur exploitation efficiente et transparente. Cette contrainte limite en particulier le développement des ressources forestières et halieutiques. Concernant les ressources halieutiques, le Gabon doit recourir à l'assistance technique de ses partenaires extérieurs pour procéder à l'évaluation du stock halieutique qui doit être le support de sa stratégie sectorielle. Des conventions de pêche sont négociées avec des partenaires sur la base de quotas annuels mais les services techniques n'ont pas les moyens de vérifier le respect des termes des accords signés, et d'arraisonner les bateaux qui se livreraient à une exploitation frauduleuse de la ressource. Aussi, au niveau de la pêche lagunaire et artisanale, les droits et taxes ne sont pas prélevés sur les revenus des exploitants de certaines localités.

2.2.6.6 S'agissant des ressources forestières, la réflexion est en cours pour créer des conditions transparentes d'exploitation de la ressource en privilégiant la cession de permis non plus par le principe du gré à gré, mais par la formule d'adjudication. Cependant, la Direction Générale des Eaux et Forêts est confrontée aux difficultés d'estimer la valeur réelle de la ressource par zone pouvant faire l'objet d'adjudication, afin de développer une stratégie sectorielle permettant une exploitation transparente et durable des ressources forestières. Les partenaires au développement dont la Banque mondiale apportent leur concours au Gabon dans le cadre de cette réflexion. Concernant les ressources minières autres que le pétrole, la faiblesse de capacité ne permet pas leur exploitation transparente et rationnelle. En effet, le Ministère des mines ne dispose plus de budget de recherche pour faire la prospection préliminaire qui vise à identifier des indices en vue de la promotion de la ressource auprès des investisseurs potentiels. Les permis sont délivrés sans que les contrôles et le respect des textes de lois en vigueur, premiers critères d'appréciation de la transparence, puissent être opérés.

2.2.6.7 Au niveau des ressources pétrolières, le Gouvernement reconnaît la nécessité de renforcer la transparence dans ce secteur en vue d'encourager les investisseurs, d'accroître les recettes budgétaires. Les dispositions du code pétrolier sont en cours de révision en vue de les rendre conformes aux standards internationaux. Le Gabon a également adhéré à l'Initiative de transparence dans les industries extractives (EITI) qui vise la transparence dans les flux de

paiements entre le Gouvernement et les Compagnies pétrolières. La mise en œuvre de cette initiative nécessite l'amélioration du processus de collecte et de vérification des informations, la coordination des structures administratives concernées, l'intervention d'un cabinet d'audit indépendant et l'implication de la société civile et le renforcement de leurs capacités.

Encadré 3 : Le secteur pétrolier. L'économie gabonaise est fortement dépendante du secteur pétrolier qui représente environ 80 % des recettes d'exportation, 60 % du budget de l'Etat et 40 % du PIB. Le Gabon est le quatrième producteur en Afrique au sud du Sahara avec environ 289.700 baril/jour (b/j) et les réserves prouvées s'élèvent à 2,5 milliards de b/j. La production connaît une baisse tendancielle en raison de la chute de la productivité du principal gisement Rabi-Kounga dont la production est passée de 220.000 b/j en 1997 à 55.000 b/j actuellement. Avec l'utilisation des technologies nouvelles au niveau des anciens puits et l'exploitation de champs marginaux rendus rentables par la hausse des cours du pétrole, la production a pu être stabilisée aux environs de 13,5 millions de tonnes actuellement contre 17,6 millions de tonnes en 1997.

La fiscalité pétrolière s'articule principalement autour de deux modèles :

- Le régime de concession qui est celui des anciennes conventions et qui couvre encore près de 90 % de la production et comporte une redevance de 10 à 20 % selon les contrats et un impôt sur les bénéfices pétroliers de 73 %.
- Le régime de partage de la production en vigueur depuis 1997 qui comporte (i) une redevance de 10 à 20 % de la production vendue, (ii) le « cost oil », part réservée à la compagnie pétrolière pour amortir ses dépenses plafonnées à environ 50 % de ce solde ; (iii) et le « profil oil » partagé parmi les participants dont environ 40 à 50 % à l'Etat selon les contrats.

L'Etat perçoit également d'autres revenus sous forme (i) de bonus lors de la signature des contrats d'exploration ou d'exploitation, (ii) de dividendes au titre de sa participation au capital des compagnies productrices et de (iii) redevance de superficie.

La Direction générale des Hydrocarbures du Ministère en charge du pétrole a la responsabilité de définir les flux de revenus dont les prévisions sont transmises au Ministère des Finances lors de la préparation du Budget. Elle est responsable de la conformité des calculs des parts de production et de redevances pour les contrats de partage de la production. Elle dispose d'un cabinet d'audit pour l'évaluation des coûts d'achat et d'investissement des compagnies.

La Direction générale des impôts est responsable de la collecte des redevances pour les contrats de concession et d'autres impôts directs ou indirects selon les termes de chaque contrat. Elle procède à des inspections fiscales sur ces contrats.

Le Trésor est finalement dépositaire de tous les paiements relatifs aux différents contrats.

2.3 Participation des acteurs au développement

2.3.1 Contexte de la participation.

La participation se définit comme le processus par lequel les parties exercent une influence sur les décisions d'intérêt général et participent au contrôle des moyens et des institutions qui influent sur leur vie. La participation consacre : (i) au plan politique, un processus électoral qui garantit un système de représentation fiable ; (ii) l'appropriation des politiques et stratégies gouvernementales par la Société civile et l'implication de tous les acteurs dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des projets et programmes de développement ayant un impact sur leurs conditions de vie ; (iii) au niveau local, une décentralisation qui permettrait la prise en compte des préoccupations et aspirations communautaires des citoyens ; (iv) un environnement favorable à la coopération économique et à l'intégration régionale ; et (vi) l'interaction entre le secteur privé et public.

2.3.2 Participation et processus électoral

2.3.2.1 Le processus électoral est décrit dans la Constitution gabonaise et l'ordonnance n° 0005/PR/2002 du 14 août 2002 qui a modifié la loi 10/98 du 10 juillet 1998 relative aux dispositions communes à toutes les élections politiques et au référendum. Sont considérés comme élections politiques : l'élection du Président de la République, celle des députés, des sénateurs, des membres des conseils municipaux et des conseils départementaux. La Commission Nationale Electorale (CNE) et l'Administration représentée par le Ministère de l'Intérieur jouent un rôle clé dans la préparation et l'organisation desdites élections.

2.3.2.2. La CNE est composée : (i) d'un Bureau comprenant huit membres dont un Président choisi pour chaque élection par la Cour Constitutionnelle, deux Vice-présidents dont l'un choisi par les partis de la majorité et l'autre par ceux de l'opposition, un Rapporteur général qui est le Secrétaire général du Ministère de l'Intérieur ou le Directeur général de l'administration territoriale, un Rapporteur général adjoint qui est le Directeur général de la Statistique ou son adjoint, et deux Rapporteurs dont l'un de la majorité et l'autre de l'opposition ; (ii) de neuf Commissions électorales locales dont une par province ; (iii) des commissions consulaires électorales couvrant les zones Afrique, Europe, Amérique et Asie ; et (iv) des membres représentant les ministères techniques, les partis politiques ou groupes de partis légalement reconnus et les candidats indépendants, en cas d'élection présidentielle. Les ministères techniques concernés sont les suivants : l'Intérieur, les Affaires Etrangères, en cas d'élection présidentielle, l'Education Nationale, la Justice, la Communication, la Défense Nationale, les Finances et la Planification. Les partis politiques qui présentent leurs candidats sur la base d'un projet de société, sont également des acteurs clés du processus électoral. Ils ont le rôle stratégique de sensibiliser et d'informer la population sur l'importance de sa participation à ce processus, mission qui n'est assurée que partiellement.

2.3.2.3 Les élections ont souvent été marquées par des contentieux entre les partis de l'opposition et le parti au pouvoir. Lors des élections législatives de 2001-2002, la CNE a relevé de nombreux manquements dans l'établissement des listes électorales, l'organisation des bureaux de vote, la transmission du matériel électoral et la présentation des procès verbaux. Par ailleurs, des violences ont été signalées dans certaines circonscriptions. Sur 1141 dossiers de candidatures, 811 ont été retenus. Le corps électoral évalué à 774.608 électeurs en 2001, a été ramené, après examen des réclamations des commissions locales de la CNE, à 596.431, chiffre proche de la réalité compte tenu de la population, dénotant ainsi un mécanisme d'inscription de personnes fictives sur les listes électorales. Ces dysfonctionnements entravent le bon déroulement de la participation aux processus électoraux. Par ailleurs, des manquements à la loi électorale ont été signalés lors des élections locales de 2002, en particulier sur la liste électorale. Sur 689 dossiers de candidatures, 663 dossiers ont été retenus. Le déroulement du scrutin fut émaillé de graves incidents dans l'Estuaire (Kango), la Nyanga (Mayumba), la Ngounié (Mbigou-Lébamba) et le Woleu-Ntem (Oyem) : vol et confiscation du matériel électoral, destruction d'urnes, violences physiques et verbales à l'encontre des commissaires de la CNE. Cette situation engendre une désaffection progressive de la population qui conduit à un taux d'abstention de plus de 50 %, atteignant même les 90 % sur certains sièges lors des élections législatives de 2001.

2.3.3 Participation de la société civile

2.3.3.1 La loi n° 5/62 du 10 décembre 1962 régit la création et le fonctionnement des associations au Gabon. L'article 1^{er} de cette loi stipule qu'une association est la convention par laquelle deux (2) ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leurs activités dans un but non lucratif. La Société Civile gabonaise est composée de syndicats de travailleurs des secteurs public et privé ; d'associations et d'Organisations non gouvernementales (ONG) à vocation culturelle, sportive, économique, politique, commerciale, financière, humanitaire, religieuse, et de partis politiques. L'on dénombre au Gabon 7 centrales syndicales et 84 syndicats pour une population active évaluée à 300.000 personnes ; environ 300 associations et ONG et 20 partis politiques. Les associations reconnues d'utilité publique peuvent bénéficier de fonds de la part de l'Etat ou des collectivités publiques. Officiellement, le Conseil Economique et Social (CES) de par sa composition, son organisation, sa vocation et ses objectifs est représentatif de la Société Civile. Les organisations de la Société Civile participent à la vie économique et sociale de

façon diverse par l'intermédiaire de leurs membres dans le cadre des processus de concertations, de négociations, des revendications, et autres formes d'expression populaire.

2.3.3.2 Du fait de la liberté d'association, on assiste à une prolifération d'organisations de la Société civile au Gabon. Il se pose par conséquent le problème de leur représentativité, voire de leur légitimité. La Société civile gabonaise n'est pas encore suffisamment structurée pour participer efficacement au processus d'élaboration des politiques, stratégies et programmes de portée nationale. Son absence est remarquée lors de l'élaboration de plans d'orientation qui sont des moments importants dans le développement du pays. Cependant, sous l'impulsion des partenaires au développement, le Gouvernement intègre progressivement le processus participatif dans ses stratégies de développement, en associant les acteurs en l'occurrence les représentants de la Société civile, à la conception et au suivi-évaluation des projets et programmes de développement. Ce processus participatif, très conventionnel, est un peu plus effectif à Libreville la capitale du Gabon qu'au niveau des localités de l'intérieur ; il est affaibli par l'inconsistance de certaines parties prenantes.

2.3.3.3 Rarement, la Société civile est à l'origine des actions de concertation qui impliquent directement le Gouvernement. C'est ce dernier qui, face à un contexte social tendu ou en prévision d'éventuels conflits, initie des opérations de dialogue ou de concertation qui mobilisent généralement l'essentiel des parties concernées. Ce fut le cas en 1994 lors de la crise politique née du contentieux à l'issue de l'élection présidentielle du 5 décembre 1993 qui a abouti aux accords de Paris entre le parti au pouvoir et l'opposition, suivis de la formation d'un Gouvernement dit «d'Union Nationale». En 2003, le Président de la République a convoqué tous les partenaires sociaux pour négocier une trêve sociale de 3 ans. A l'issue des travaux, un comité de suivi chargé de l'exécution des conclusions et recommandations a été créé par décret N 001026/PR du 26 septembre 2003 donnant au Comité la mission, entre autres, de faire le point sur le respect des accords ; de veiller à la matérialisation juridique des conclusions ; de procéder, tous les six mois à une évaluation du niveau d'exécution des engagements des parties prenantes. Certaines Parties Prenantes à la trêve sociale critiquent l'inertie du Comité et la non-exécution par les pouvoirs publics des décisions arrêtées.

Encadré 4 : Le Conseil Economique et Social (CES) est une institution constitutionnelle qui se veut représentative de la société civile malgré le caractère politique de ses attributions et du mode de désignation de ses membres. Les sept (7) membres de son bureau sont nommés par décret, ce qui tend à réduire son indépendance vis-à-vis du gouvernement. Il a compétence sur tous les aspects du développement économique, social et culturel. Il est obligatoirement consulté sur tout projet de plan ou tout projet de programme à caractère économique, social et culturel ainsi que sur toutes dispositions législatives à caractère fiscal, économique, social et culturel et peut être, au préalable, associé à leur élaboration. Il collecte et rédige à l'attention du Président de la République, du Gouvernement, du Parlement, le recueil annuel des attentes, des besoins et des problèmes de la Société Civile avec des orientations et des propositions. Il donne son avis sur les questions à caractère économique, social et culturel portées à son examen par les trois institutions précitées ou par tout autre. Il est en particulier consulté dans le cadre de la préparation de la loi de Finances, pour avis et recommandations. Cependant, du fait de la faiblesse de ses capacités, ces avis et recommandations donnent rarement lieu à des modifications substantielles du projet de budget.

Le CES se réunit en deux sessions ordinaires annuelles publiques de quinze jours chacune. Ses quatre vingt dix neuf (99) membres se répartissent comme suit : vingt cinq (25) représentants des organisations syndicales des salariés et cadres, travailleurs des secteurs privé, public et parapublic, élus par leurs pairs ; vingt cinq (25) représentants des organisations des employeurs, artisans, exploitants individuels et professions libérales, élus par leurs pairs ; seize (16) représentants des associations ou groupements socioprofessionnels et culturels, élus par leurs associations ou groupements d'origine ; quinze (15) cadres supérieurs nommés en Conseil des Ministres, choisis dans les secteurs public et privé en fonction de leurs compétences en matière économique, financière, scientifique sociale et culturelle, sur proposition de chaque Département Ministériel ; et dix-huit (18) représentants des Collectivités locales désignés par leurs pairs, en raison de deux par Province. Le mandat des membres du CES est de quatre (4) ans.

2.3.4 Participation et Genre

2.3.4.1 Les ONG et Associations des femmes sont plus représentatives dans les domaines socioculturels et de micro-activités dans divers secteurs économiques, en particulier, dans les petites affaires commerciales et agricoles, dans les tontines et autres organisations de micro-finances qui deviennent de véritables espaces de solidarité, d'entraide et d'épanouissement.

2.3.4.2 *La participation de la Femme gabonaise*, par le passé, a été remarquable surtout au niveau des activités politiques mais actuellement, elle est davantage appréciée en terme de sa contribution à la promotion de la Société civile et son implication dans les autres sphères de la société. Le gouvernement gabonais compte 5 femmes sur 45 membres, le Parlement 25 sur 211 parlementaires, dont 13 Députés et 12 Sénateurs ; le CNC 1 et la Cour Constitutionnelle 2 sur neuf (9) dont la Présidente de l'Institution, pour ne citer que ces organismes. Récemment, une recommandation du Chef de l'Etat emmène les Ministres à nommer au moins 5 femmes dans leur cabinet.

2.3.4.3 Pendant la longue période de règne du Parti Unique, les femmes ont été le fondement sûr du pouvoir. Organisées dans le parti sous la dénomination de « groupes d'animation » les femmes ont assuré de larges victoires des candidats aux élections et ont contribué à la pérennité dudit pouvoir. La logique qui préconise la représentation et la participation des femmes à tous les niveaux des activités du pays trouve dans cette pratique antérieure, qui a des réminiscences présentes, un terrain favorable pour leur émancipation. Cette participation féminine, beaucoup plus spontanée que consciente et progressive, a donné lieu à certains abus dans le passé. L'exigence de développement a conduit la femme à s'intéresser aux affaires ; en cela, elle a été soutenue et encouragée par les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds.

2.3.4.4 La politique gouvernementale, sous l'impulsion du Ministère de la Famille tend à orienter les femmes, surtout rurales, vers des secteurs d'activités de production. Avec le concours des partenaires au développement, ce Ministère encadre et offre l'aide à la formation des femmes pour les rendre plus aptes à participer au développement du Gabon. La Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique (ACBF) a approuvé un projet de création d'une structure intégrative et fédérative destinée à contribuer à l'émergence de la Société Civile féminine pour prendre part à la Gouvernance politique, économique et sociale. Dénommé Centre d'Appui aux Organisations des Femmes du Gabon (CENAF-GABON), le projet a pour but le renforcement des capacités des Associations, Coopératives et ONG féminines apolitiques regroupées en réseaux dans les domaines ci-après : agriculture, élevage, pêche, commerce ; communication, éducation, formation ; démocratie, droit, paix ; micro finance ; environnement, santé et bien-être social.

2.3.5 Décentralisation et déconcentration

2.3.5.1 La loi n°15/96 du 6 juin 1996 fixe les règles applicables à la décentralisation au Gabon. Elle fixe, pour chaque type de collectivité locale, les règles relatives à la création, à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et aux transferts de compétences du pouvoir central, aux ressources et aux assiettes d'impôts, à la libre gestion et à la tutelle de l'Etat. La loi vise à responsabiliser les autorités décentralisées et déconcentrées afin de mieux encadrer la population et répondre à ses besoins essentiels grâce à une organisation administrative et économique rationnelle et fonctionnelle.

2.3.5.2 En son titre III, la loi précitée décrit la nature des ressources financières destinées à alimenter les budgets des collectivités locales, et identifie à cet effet les deux catégories suivantes : *les ressources ordinaires et extraordinaires, et les assiettes d'impôt*. Les

ressources ordinaires sont constituées de ressources propres (rémunération des prestations de service, impôts locaux, taxes et droits locaux, ristourne du budget général de l'Etat) et la dotation de fonctionnement allouée par l'Etat. Les ressources extraordinaires sont constituées d'emprunts, des produits de cession des biens meubles et immeubles, des dons et legs et de concours financiers de l'Etat ; ces derniers pouvant prendre la forme d'une dotation globale d'équipement, d'une subvention ou d'un fonds de concours. Quant à l'assiette de chaque impôt local et les modalités de son recouvrement, elles sont fixées par la loi sur proposition du Ministre chargé des collectivités locales. Il s'agit : des impôts sur les propriétés bâties et non bâties ; des patentes et licences ; de la taxe d'habitation et de la taxe vicinale. Les budgets des collectivités locales doivent être équilibrés en recettes et dépenses, comportant une rubrique investissement et une rubrique fonctionnement, avec la contrainte que ce dernier ne peut dépasser 60 % du budget. Ils sont exécutés par les Maires ou les Présidents de conseils, en leur qualité d'ordonnateur, et le receveur de la collectivité, en qualité de comptable du Trésor public. Lorsque le budget d'un exercice dégage un déficit, un certificat établi par le comptable du Trésor est adressé au Gouverneur ou au préfet et sur saisine de ces derniers, un juge des comptes fait des propositions pour résorber ce déficit à l'occasion de l'établissement du budget de l'exercice suivant.

2.3.5.3 Ces règles ne sont pas observées dans la pratique. Les textes d'application de la loi n°15/96 ne sont pas encore pris du fait de la faiblesse des capacités institutionnelles, les 97 collectivités locales, dont 50 communes et 47 départements, que compte le Gabon ne peuvent assumer pleinement leurs missions de recouvrement et de fourniture de services publics dans leurs circonscription. Aussi, une certaine opacité entoure-t-elle les déterminants des montants reversés par l'Etat au profit desdites collectivités au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (amendes, enregistrement et timbre) et de la taxe sur les hydrocarbures prélevés par l'administration centrale pour le compte des collectivités locales. Les moyens financiers des collectivités sont donc composés, pour l'essentiel, des ristournes du budget général de l'Etat et des concours financiers de ce dernier. Ainsi, au cours des trois dernières années, 86 milliards de F CFA ont été affectés aux pouvoirs locaux au titre des concours financiers de l'Etat (90,2%) et des impôts locaux (9,8%). S'agissant de la mise en œuvre de ces ressources, il n'y pas de mécanismes fonctionnels pour vérifier leur traçabilité au regard des services publics qu'elles sont supposées fournir. Par ailleurs, les collectivités locales ne se conforment pas à l'obligation de rendre compte de la gestion des ressources perçues.

2.3.5.4 Le Programme National de Réforme Administrative du Gabon (PNRA) souligne que la décentralisation politique et la déconcentration des administrations publiques n'auront de sens pour le citoyen que si elles ont un impact réel sur son cadre de vie et que l'avenir de l'action collective passe par les collectivités locales. Une telle perspective exige une administration locale efficace, conduite par des agents qualifiés, compétents, ayant le sens des responsabilités, du service public et capables d'initier et de conduire des projets de développement au profit des populations en toute transparence.

2.3.5.5 Actuellement, la mise en œuvre de la décentralisation et le niveau d'initiative des conseils locaux se trouvent grandement tributaires des moyens dont dispose l'Etat en ressources humaines et financières pouvant leur être affectées. Parmi les projets retenus dans le PNRA, ceux relatifs au renforcement du cadre institutionnel de la décentralisation de l'Etat et de la déconcentration de l'Administration, à la création d'un institut des collectivités locales (quoique mal défini encore), et à la mise en place de sociétés de développement provincial sont porteurs d'améliorations.

2.3.6 Coopération économique et intégration régionale

2.3.6.1 Le Gabon est membre des principales organisations de coopération économique et sociale, ainsi que de maintien de la paix tant au niveau de la sous-région que du continent, telles la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC), la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) et de l'Organisation pour l'Harmonisation du Droit des affaires en Afrique (OHADA). Ces organisations concourent, conjointement, à la promotion de l'intégration économique, monétaire et économique et à l'harmonisation des politiques commerciales sur le continent. Le Gabon est également membre actif du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et a également adhéré au Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP) qui est un outil permettant d'accompagner l'Afrique dans ses partenariats pour la réalisation de ses objectifs, parmi lesquels, l'intégration régionale et la Bonne Gouvernance.

2.3.6.2 Exception faite des avancées significatives en termes d'intégration monétaire par le biais de la CEMAC, les contraintes à l'intégration économique limitent les perspectives de développement de la sous-région de manière générale et celles du Gabon en particulier. Certes des organisations naissent ; cependant, le bilan est très mitigé en termes d'intégration des marchés, et d'effectivité de la libre circulation des personnes et des biens. La CEEAC, qui est reconnue par l'Union africaine comme l'organisation sous-régionale d'intégration a cette ambition et bénéficie d'un fort soutien politique du Gabon qui abrite le siège de l'organisation. Le Gabon est l'un des meilleurs contributeurs au financement de l'organisation et fait un plaidoyer soutenu pour sa promotion. Cependant, des rivalités internes entre pays membres de cet important instrument d'intégration limitent ses retombées positives pour le développement de ses Etats membres.

2.3.7 Interaction entre le secteur public et le secteur privé

L'Etat, soutenu par les partenaires au développement, intègre progressivement le processus participatif dans l'élaboration de ces stratégies et la définition des objectifs prioritaires de développement du Gabon. Ainsi, le secteur privé et la société civile ont été associés à la réalisation de l'étude prospective Gabon 2025, à l'élaboration du DSRP et à la conclusion d'un accord instituant 3 ans de trêve sociale. L'action du secteur privé prend les formes de concertation, de suggestions et de dialogue avec le Gouvernement, à son initiative ou à celle de ce dernier. Par des correspondances et des communications, le secteur privé attire, chaque fois que de besoin, l'attention du Gouvernement sur les situations et les faits qui contribuent à la dégradation de l'environnement des affaires, parmi lesquels, l'expansion anarchique de la parafiscalité, et le non-paiement par l'Etat de ses créances.

2.3.7.2 Pour normaliser les relations entre l'Etat et le secteur privé en matière de règlement de la dette intérieure, il a été créé un Groupement d'intérêt économique (GIE) dénommé Club de Libreville par 79 entreprises. Ce GIE a pour objet de représenter et de négocier pour le compte de ses membres, les personnes physiques ou morales, le règlement de l'ensemble des créances détenues par ceux-ci sur l'Etat ; les modalités, les intérêts moratoires et les délais de paiement des dettes de l'Etat envers ses membres et les compensations à intervenir entre les impôts dus par ses membres et les créances qu'ils détiennent sur l'Etat. Le GIE encaisse du Trésor Public des sommes relatives à leurs créances et les répartit à ses membres au prorata des créances de chacun.

2.4 Le système juridique et judiciaire du Gabon.

2.4.1 Le système juridique

2.4.1.1 Le droit interne du Gabon tire sa source des éléments suivants : (i) la Constitution, adoptée par la loi 03/91 du 26 mars 1991, et son préambule ; (ii) la déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 ; (iii) les lois et règlements ; et (iv) la jurisprudence. D'autres conventions, accords et protocoles internationaux constituent également des sources de droit pour le Gabon. Par exemple, en matière de droit de l'Homme, les deux pactes internationaux relatifs respectivement aux droits économiques, sociaux et culturels et aux droits civils et politiques, adoptés par l'Assemblée Générale des Nations Unies dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966, constituent des sources de droit au Gabon. C'est également le cas, lorsqu'en matière du droit des affaires, le Gabon signe le traité de l'OHADA et ses Actes Uniformes et le droit communautaire au titre des actes et règlements de la CEMAC.

2.4.1.2 L'introduction dans le droit positif gabonais du droit international et communautaire, dans un contexte international caractérisé par la libéralisation des échanges et l'introduction de nouvelles technologies de l'information et de la communication, nécessite des adaptations du système juridique et judiciaire et une formation appropriée de ceux qui sont chargés de leur application. Dans ce cadre, la pertinence d'une série de réformes et mesures d'accompagnement en termes de renforcement des capacités institutionnelles a été relevée par des professionnels de la justice au sein du Gouvernement, du Secteur privé et de la Société civile, au cours des assises des Etats généraux de la justice de 2003. Cependant, ces réformes n'ont toujours pas connu un début de mise en œuvre, du fait des lenteurs dans le processus de prise de décision, et d'une certaine tendance à laisser perdurer des dysfonctionnements.

2.4.1.3 Aussi, en référence à certaines dispositions de la Constitution, le principe de la séparation des trois pouvoirs est plutôt mitigé. En effet, si l'article 68 de la Constitution dispose que «la justice est une autorité indépendante du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif; et que les juges ne sont soumis, dans l'exercice de leurs fonctions, qu'à l'autorité de la loi », cette disposition constitutionnelle devrait empêcher, en effet, les pouvoirs exécutif et législatif de s'immiscer dans le fonctionnement de la justice. Cependant, on note que le Conseil supérieur de la Magistrature qui est l'organe chargé d'assurer l'indépendance de la justice compte dans sa composition plusieurs membres de l'exécutif.

2.4.1.4 La Constitution gabonaise prévoit également des dispositions visant à garantir aux citoyens le respect de leurs droits fondamentaux tels les droits économiques (droit du travail, droit de grève, liberté syndicale), les droits sociaux (droit à l'éducation, à la santé, à la protection de la famille etc.), le droit à la justice, la libre expression du suffrage (droit de vote), les droits inviolables et imprescriptibles de la personne humaine (liberté d'opinion et de communication, le droit de circuler, le droit à l'inviolabilité du domicile etc.). La Constitution conclut également que les citoyens gabonais sont tous égaux pour l'accès et pour la jouissance de tous les droits précités.

2.4.1.5 Quant à l'accès à la justice, il n'est pas garanti pour tous les gabonais, du fait non seulement d'une méconnaissance par les citoyens de leurs droits, mais surtout à cause du coût lié aux procédures judiciaires. Plusieurs gabonais sont-ils victimes de détention sans décisions de justices, contrairement à la réglementation en vigueur, du fait des lourdeurs dans les procédures judiciaires, du manque de transparence et de responsabilisation dans la gestion de certaines institutions judiciaires ?

2.4.1.6 Au-delà de la loi et du règlement, la jurisprudence (c'est-à-dire l'ensemble des décisions de justice) constitue aussi une source de droit et peut donc jouer un rôle majeur pour l'instauration d'un Etat de droit de par ses effets dissuasifs. Or, dans le cas du Gabon, cette jurisprudence est quasi-absente, situation qui résulterait d'une faiblesse de capacités des institutions qui ont la charge de mettre à la disposition de la population les décisions de justices. Seule la Cour Constitutionnelle publie régulièrement un recueil de décisions et avis.

2.4.2 Le système judiciaire

2.4.2.1 Les états généraux de la justice organisés en 2003 ont fait un bilan critique du secteur de la justice qui se caractérise notamment par de nombreux cas de non-respect de la règle de droit, l'inefficacité des institutions, l'existence d'une corruption, une formation insuffisante et inadaptée du personnel judiciaire, l'insuffisance des moyens humains, matériels et financiers, l'absence de suivi des décisions judiciaires, l'injonction quasi-permanente de l'exécutif dans les décisions judiciaires, des affectations abusives des magistrats du siège vers les provinces en violation du principe de l'inamovibilité de la magistrature du siège

2.4.2.2 Au Gabon, on compte environ sept magistrats par juridiction. Ces magistrats n'étant pas spécialisés dans un domaine précis du droit (pénal, civil, commercial ou administratif), cet état de fait influe négativement sur les décisions rendues par la justice. On compte aussi moins d'une centaine d'avocats, une quarantaine de greffiers, une vingtaine d'huissiers et six notaires dont quatre à Libreville. Ceci peut expliquer, en partie, les constats suivants : (i) les décisions de justice ne sont ni répertoriées, ni classées et encore moins informatisées et ; (ii) les procédures sont longues, pouvant durer en moyenne 5 à 8 ans de l'instruction à la cassation. La garde à vue prévue pour une durée de 48 heures, peut s'étaler sur plusieurs semaines, voire des mois. La détention provisoire qui est de 6 mois pour les délits et de 24 mois pour les crimes peut aller jusqu'à dix ans. A ces insuffisances en terme numérique du personnel judiciaire et à ces violations des règles et des procédures s'ajoutent d'autres manquements relatés dans le livre blanc du Ministère en charge des droits de l'Homme.

2.4.2.3 Dans le " livre blanc " édité par le Ministre chargé des droits de l'Homme, on relève des faits préoccupants de non-respect des droits humains. Ainsi, au 25 février 2003, sur 1247 détenus à la prison centrale de Libreville, 1052 sont des prévenus, soit 84 % (en attente de jugement) et 195 condamnés. La capacité de la prison centrale de Libreville est d'environ 400 détenus, or elle en compte 3 fois plus aujourd'hui. Il n'existe que neuf centres de détention au Gabon d'une capacité réduite pour environ 1400 prisonniers dont la quasi-totalité se trouve à Libreville. L'abus de droit est régulièrement dénoncé. En effet, des citoyens peuvent être déférés sur la base d'un simple procès verbal de l'Officier de Police Judiciaire (OPJ). Le Ministère public n'exerce pas toujours son pouvoir sur l'OPJ.

2.4.2.4 Par ailleurs, si généralement dans les pays africains l'administration pénitentiaire est rattachée au Ministère en charge de la Justice, au Gabon, elle est rattachée au Ministère de l'Intérieur ; et seule l'inspection générale des affaires judiciaires est rattachée au Ministère de la Justice. La Constitution gabonaise confiant la défense des droits humains à l'autorité du pouvoir judiciaire, le mieux serait de rattacher les maisons d'arrêt au Ministère en charge de la Justice. Au Gabon, l'exécution des décisions de justice relève de l'administration (de l'Exécutif). Une fois revêtues de l'autorité de la chose jugée, les décisions s'imposent aux pouvoirs publics et aux parties; l'administration peut recourir à la force publique, le cas échéant, pour en assurer l'exécution.

Encadré 5 : Organisation du système judiciaire. L'article 67 de la Constitution organise le pouvoir judiciaire qui comprend : la Cour Constitutionnelle (haute juridiction en matière de constitutionnalité des lois et en matière de conflits d'attributions), le Conseil d'Etat (la plus haute juridiction de l'ordre administratif), la Cour de Cassation (la plus haute juridiction en matière civile, commerciale, sociale et pénale), la Cour des Comptes (haute juridiction chargée du contrôle des finances publiques), les Cours d'Appel, la haute Cour de justice, les tribunaux et les autres juridictions d'exception.

La Cour de cassation est la juridiction sous laquelle est placé l'ensemble des juridictions en matière civile, commerciale, sociale et pénale. Elle comprend quatre chambres (une chambre civile, une chambre commerciale, une chambre pénale et une chambre sociale). La cour de cassation a pour principale fonction de favoriser l'unité d'interprétation des règles juridiques, lorsqu'elle est saisie en pourvoi en cassation, elle statue sur des questions de droit, les questions de fait relèvent de l'appréciation du juge de fond.

Le Conseil d'Etat dont les compétences sont d'ordre juridictionnel et consultatif connaît des pourvois formés contre des décisions des cours d'appel en matière administrative. Elle comprend trois chambres (une chambre consultative législative, une chambre consultative réglementaire et une chambre contentieuse). Il est aussi prévu la création d'une cour d'appel administrative au chef lieu de chaque département.

La Cour des Comptes a comme fonction principale le contrôle des finances publiques et est organisée en chambres chargées : du jugement des comptes de gestion du Trésorier payeur général ; du contrôle de l'exécution des lois de finances et des services administratifs de l'Etat ; du contrôle des établissements à caractère administratif et des collectivités locales ; et du contrôle des entreprises publiques et organisations à participation financière publique. Elle juge les comptes des comptables publics, déclare et apure les gestions de fait, et assure le contrôle de l'exécution des lois de finances et en informe le Gouvernement et le Parlement. Cette obligation de rendre compte au Gouvernement et au Parlement par une juridiction de l'ordre judiciaire limite aussi les principes de séparation des pouvoirs et de l'équilibre des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.

La loi organique fixant l'organisation, la composition, la compétence et le fonctionnement de la Cour de cassation prévoit la création d'une cour d'appel dans chaque chef-lieu de province. A ce jour, seules trois cours d'appels, celles de Libreville, Franceville et Port-Gentil, ont été créées. S'agissant du Conseil d'Etat, seule une cour d'appel a été créée à Libreville. Pour l'ensemble de l'ordre judiciaire, il reste à créer des tribunaux de 1^{ère} instance notamment à l'intérieur du pays.

Dans l'ordre judiciaire, on trouve la Cour constitutionnelle qui est plus une instance juridictionnelle que judiciaire et pouvait donc, de par ses attributions être distincte de tous les autres pouvoirs. La Cour Constitutionnelle vérifie la constitutionnalité des lois, contrôle la régularité des élections et contrôle aussi les règlements des Chambres du Parlement.

2.4.2.5 Les Magistrats sont recrutés, en référence à l'article 22 de la loi 12/94 portant statut des Magistrats, parmi des Magistrats stagiaires titulaires d'un diplôme de maîtrise en droit, en économie ou en gestion et diplômés de l'Ecole de Magistrature ou tout autre établissement spécialisé équivalent agréé par l'Etat. Ils sont relativement bien rémunérés mais les conditions de travail, leur insuffisance numérique et les besoins de formation initiale et continue constituent des facteurs de blocage d'une administration judiciaire efficace. S'agissant de l'accès à la justice, il suffit d'introduire une requête ; le Ministère d'avocats n'est pas obligatoire dans ce pays. Mais il faudra néanmoins s'acquitter des frais d'huissiers et des frais de greffe. Ceci n'est, bien entendu, pas à la portée de tous les Gabonais. Il est prévu une assistance judiciaire pour tout plaideur lorsqu'en raison de l'insuffisance de ses ressources, il se trouve dans l'impossibilité d'exercer ses droits en justice. Cependant, les bureaux d'assistance prévus pour statuer sur ces demandes d'assistance, sont de l'avis de tous, non-opérationnels.

2.4.3 La promotion des droits de l'Homme.

2.4.3.1 La Conférence Internationale tenue à Téhéran en mai 1968 proclamait : « les membres de la communauté internationale ont le devoir impérieux de s'acquitter de l'obligation solennellement acceptée de promouvoir et encourager le respect des droits de

l'Homme et des libertés fondamentales...» ; la Conférence de Vienne de juin 1993, rappelant cet engagement de la communauté internationale a recommandé dans sa déclaration finale aux Etats d'élaborer des plans d'action nationaux de promotion et de protection des droits de l'Homme. La nécessité pour chaque Etat d'élaborer son plan national en tenant compte de ses spécificités politiques, économiques, religieuses et sociales semble être retenue par le Gabon. En effet, la Constitution gabonaise affirme la nécessité d'instaurer un Etat de droit pour assurer le respect de la liberté, de l'égalité et de la dignité de l'Homme et proclame la garantie intangible des droits suivants : le droit à l'égalité, les libertés et les droits fondamentaux de la personne humaine, le droit de propriété, les libertés publiques et syndicales, les droits économiques et sociaux ainsi que des droits attachés à la famille, la liberté du commerce, les droits de la défense et bien d'autres.

2.4.3.2 A partir des années 1990, le Gabon a entrepris plusieurs réformes institutionnelles et législatives pour la protection et la promotion des droits de l'Homme. En matière institutionnelle, l'instauration du multipartisme intégral, l'adoption d'une Charte nationale des libertés, la création d'un conseil national pour la démocratie, la création d'un Ministère en charge des droits de l'Homme, et la création d'un Ministère chargé de la famille, de la protection de l'enfance et de la promotion de la femme ; l'institution d'une Cour Constitutionnelle pour veiller sur la constitutionnalité des lois et la suppression de la Cour suprême et son remplacement par la Cour de Cassation (pour l'ordre judiciaire), la création de la Cour des Comptes (pour le contrôle des comptes) et d'un Conseil d'Etat (pour l'ordre administratif) participent à la défense des droits de l'Homme. Et au courant du mois de septembre 2004, la création d'un Ministère d'Etat en charge de la re-fondation de l'Etat vise à renforcer le principe de l'Etat de droit.

2.4.3.3 En matière législative, les réformes entreprises visent à modifier certaines dispositions des lois en vue d'assurer une meilleure protection de certaines catégories sociales notamment les femmes et les enfants. Il s'agissait, en particulier, de la révision du code du travail en ce qui concerne le travail des enfants, de la loi sur le trafic des enfants, adoptée par le conseil des Ministres en sa séance du 15 septembre 2004, de la loi sur les abus sexuels sur les mineurs, de la loi sur la protection de la fille – mineure et du nouveau code de la nationalité.

2.4.3.4 Cependant, le rapport final des Etats généraux de la justice (pour ce qui est des droits des femmes), le livre blanc sur les droits humains au Gabon, préfacé par le Président de la République lui-même ainsi que certains témoignages recueillis montrent à quel point des efforts sont encore nécessaires pour promouvoir et respecter les droits de l'Homme.

2.4.3.5 En ce qui concerne le droit des femmes, les états généraux recommandent l'abrogation de toutes les lois discriminatoires à leur endroit et notamment dans les domaines civil et pénal (en matière de mariage, de divorce, de majorité, de qualification de délits, de choix de domicile conjugal, de la succession, etc...).

2.4.3.6 Par contre, en matière de libertés publiques et syndicales, le respect des droits de l'Homme est une quasi-réalité; même s'il y a encore des réticences. Ainsi, il existe vingt (20) partis politiques et une certaine liberté d'actions syndicales (7 centrales syndicales). Cependant, la Société civile (organisation de défense des droits de l'Homme) qui devrait contribuer à la défense des droits de l'Homme est très peu structurée. Par ailleurs, le poids de la coutume, et de la tradition ternit quelque peu l'idéal de justice prôné par le Gouvernement.

2.4.3.7 Au-delà des déclarations de foi, il y a lieu de se conformer aux lois et règlements du pays, de créer les conditions d'exercice des droits et de s'attaquer aux obstacles qui subsistent. Par exemple, le droit à ne pas être détenu arbitrairement, à ne pas être soumis à la torture et à bénéficier d'un procès équitable est difficilement réalisable par la justice

gabonaise telle qu'analysé par les Etats généraux. L'environnement est caractérisé par : la non-effectivité de l'indépendance de la justice, la partialité de certains juges, la non-application du principe de la présomption d'innocence et les lenteurs dans la mise en œuvre des décisions de justice.

2.4.3.8 La portée des droits de la défense est limitée du fait que l'avocat n'intervient pas au début de la procédure tandis que l'Officier de Police Judiciaire s'arroge de larges pouvoirs, au demeurant, non reconnus par la loi. L'assistance judiciaire prévue par la loi n° 4/82 du 22 juillet 1982 reste aussi limitée du fait, d'une part, de la faiblesse des ressources humaines et financières qui y sont affectées et ; d'autre part, du fait que l'avocat commis à cette mission n'accède au dossier d'instruction que bien plus tard et parfois trop tard ; les bureaux d'assistance judiciaire prévus par le décret n° 12/71 du 8 septembre 1982 ne fonctionnent pas.

2.4.4 Cadre juridique pour le développement du secteur privé.

2.4.4.1 Le Gouvernement gabonais est conscient de la nécessité d'élargir la base productive pour préparer l'après-pétrole par la promotion du secteur privé. Il a dès lors pris un certain nombre de textes visant à renforcer la participation du secteur privé au développement en plus des dispositions nouvelles prises au niveau de l'OHADA. Ainsi la loi n° 14 du 23 juillet 1998 fixe le régime de concurrence au Gabon et détermine l'ensemble des règles et procédures régissant la compétition. Le régime de concurrence vise à : assurer la liberté des prix et des échanges, prévenir toute pratique anti-concurrentielle, garantir la transparence dans les transactions commerciales, réprimer les entraves au libre jeu de la concurrence et réglementer la concertation Etat-secteur privé. Une Direction générale de la concurrence a été créée. De même un décret portant création d'une commission nationale de la concurrence est en cours de préparation ainsi que les textes relatifs aux pratiques anti-concurrentiels.

2.4.4.2 La Charte des investissements dispose en son article 1^{er} du Titre I : la liberté d'entreprendre toute activité de production, de prestation de services et de commerce quelque soit sa nationalité; l'égalité de traitement dans l'exercice d'une activité ; les droits de propriété attachés aux terrains, immeubles, matériels d'exploitation et ceux attachés aux biens mobiliers, valeurs mobilières, et autres ; la faculté de rapatrier les capitaux investis et les bénéfices réalisés ; l'accès aux devises et la liberté de transfert de capitaux dans le cadre des règles de la zone franc et l'application équitable et transparente du droit du travail et du droit de la sécurité sociale ainsi que du droit des affaires de l'OHADA. Les Codes forestiers et miniers viennent préciser la charte des investissements pour les secteurs concernés. Le décret portant code des marchés publics fixe les règles applicables à ces marchés, qui reposent sur les principes de libre accès à la commande publique, d'égalité de traitement et de transparence des procédures d'attribution. Par ailleurs, la création de l'agence nationale de promotion du secteur privé, d'un guichet unique participe des efforts entrepris visant à promouvoir le développement du secteur privé.

2.4.4.3 Cependant, des efforts additionnels sont requis, notamment, pour renforcer les structures et les capacités du secteur privé naissant, créer et dynamiser un vrai cadre de concertation Etat/secteur privé ; plutôt que de se limiter, comme c'est le cas actuellement, à de simples consultations sans incidence sur les choix de politiques économiques du gouvernement. Dans le cadre de la réforme de la justice et de la réforme administrative, le renforcement des capacités humaines, matérielles et financières devra permettre une émergence d'un secteur privé gabonais efficace. En effet, ces réformes devraient permettre de limiter les interventions de l'Etat, souvent source d'abus et de corruption qui sapent la confiance des investisseurs et détruisent la valeur économique de l'investissement.

2.4.4.4 L'amélioration de l'environnement judiciaire notamment, par la détermination de cadres de traitement des litiges commerciaux, constitue un volet important du Plan d'action sur l'environnement des affaires dont les orientations ont été arrêtées au terme de l'atelier national organisés à cet effet en février 2005. Ledit plan prend en compte les éléments pertinents des conclusions et recommandations de l'étude sur l'environnement des affaires au Gabon, réalisée par le FIAS de la Banque mondiale. Le processus de validation de ce plan est en cours, en vue de sa mise en oeuvre.

2.5 Lutte contre la corruption

2.5.1 La perception du phénomène de corruption par le public

2.5.1.1 La corruption qui est autant le fait des opérateurs économiques que des agents privés ou publics, est couramment définie comme un acte, entre les deux catégories de personnes précitées, qui consiste à solliciter ou agréer l'une des parties, directement ou indirectement, des offres, promesses, dons ou avantages quelconques non autorisés, pour l'accomplissement ou l'abstention d'une tâche relevant de la fonction ou la mission de l'autre partie. Ainsi les mécanismes, procédures, textes et lois en vigueur sont volontairement ignorés en contre partie d'une rétribution matérielle, financière ou politique occulte.

2.5.1.2 Aussi, la corruption a-t-elle toujours été perçue par le citoyen et le public comme un véritable fléau qui gangrène tous les secteurs de la vie politique, économique et sociale, et ayant pour conséquences : la réduction de l'efficacité de la dépense publique, la paupérisation du citoyen, l'affaiblissement de l'Etat de droit et de la démocratie. L'exercice de prospective Gabon 2025 indiquait en 1996 l'existence d'une corruption presque généralisée dans le pays.

2.5.2 Le dispositif légal et réglementaire contre la corruption

2.5.2.1 Il existe deux sortes de dispositifs, ceux qui s'inscrivent dans les conventions internationales et ceux qui sont créés par le pays pour une meilleure efficacité de la lutte contre la corruption. Le Gabon comme beaucoup d'autres pays est signataire de la convention des Nations Unies sur la corruption et adhère à la convention africaine de lutte contre la corruption adoptée à Maputo en 2003. Le Gouvernement gabonais s'est attelé à compléter le cadre juridique qu'offrait le code civil et pénal sur la question de la corruption par : (i) la loi n°002/2003 instituant un régime de prévention et de répression de l'enrichissement illicite en République gabonaise ; (ii) la loi n°003/2003 portant création, organisation et fonctionnement de la Commission nationale de lutte contre l'enrichissement illicite ; (iii) le décret portant attributions et organisation du Ministère en charge du contrôle d'Etat, des Inspections, de la lutte contre la Pauvreté et de la lutte contre la Corruption ; (iv) les décrets fixant les modalités de la déclaration de fortune par les dépositaires de l'autorité de l'Etat et les conditions de leur conservation et de leur exploitation.

Encadré 6 : Cadre légal pour la lutte contre la corruption : Le Gouvernement a promulgué au mois de mai 2003 la loi n°002/2003 instituant un régime de prévention et de répression de l'enrichissement illicite et une loi n°003/2003 créant une Commission nationale de lutte contre l'enrichissement illicite. Cette loi astreint tout dépositaire de l'autorité de l'Etat, à l'obligation d'établir une déclaration de sa fortune avant son entrée en fonction, tous les trois ans pendant la durée de son mandat et au moment de la cessation de celle-ci. Le refus de se soumettre à cette formalité entraîne, pour le dépositaire de l'autorité de l'Etat, la démission d'office de son emploi ou de sa charge. La Commission nationale contre l'enrichissement illicite est entrée en fonction. Elle comprend dix membres dont un premier collège de quatre magistrats hors hiérarchie et un deuxième collège de six membres constitués de personnalités ayant exercé de hautes fonctions et responsabilités dans le secteur public ou privé, dont trois ont été désignés par la société civile et le secteur privé. Ils sont nommés pour une période de cinq ans non renouvelables, et ne peuvent être démis de leurs fonctions que par deux tiers des voix de leurs pairs et perçoivent une rémunération qui leur assure une indépendance matérielle dans l'exercice de leurs fonctions. La Commission produira également des rapports trimestriels et annuels sur ses activités notamment et les dossiers ayant fait l'objet d'enquêtes.

2.5.3 Mécanismes de prévention et de répression

2.5.3.1 C'est en se basant sur les principes fondamentaux de probité, de désintéressement et d'intérêt général qui régissent le service public que la loi crée un corps de règles autonomes qui d'une part interdit à l'agent public de détourner les objectifs du service public à des fins personnelles ou de tiers apparentés et, d'autre part, garantit au citoyen un égal accès au service public en renforçant les sanctions pénales. La loi désigne les infractions et la manière dont elles sont sanctionnées. Dans ce texte de loi, certaines règles vont au-delà des dispositions prévues par les codes civil et pénal ; tels sont les cas de la définition extensive des agents publics et de l'affermissement des sanctions proposées pour toute infraction constatée.

2.5.3.2. La Commission nationale de lutte contre l'enrichissement illicite a trois grandes missions. La première est préventive (détecter les risques de corruption) ; la seconde est éducative (moralisation de la vie publique des citoyens) ; la troisième est répressive. Elle est un organe de consultation sur toutes les questions relevant d'affaires touchant à l'enrichissement illicite ou à des conflits d'intérêts et peut être consultée par le Gouvernement, le Parlement, la Société civile et par toutes les juridictions, judiciaire ou administrative de droit commun ou spécialisées. Véritable instrument à la fois dissuasif et préventif, la déclaration de fortune auprès de cette Commission couvre la totalité des informations requises sur les revenus et le patrimoine de l'agent public concerné.

2.5.3.3 En ce qui concerne la mise en œuvre du processus de la lutte contre la corruption au Gabon, un cadre juridique existe, les mécanismes de prévention, d'investigation et de répression aussi. Cependant, ces différents instruments sont encore insuffisamment opérationnels pour au moins deux raisons, la première tient de leur actualité et la seconde de la faiblesse des moyens matériels et humains consentis pour leur fonctionnement. Il ne laisse aucun doute, que ces mécanismes et outils aussi bien conçus soient-ils, s'avèreront inefficaces si les moyens adéquats ne leur sont pas donnés. C'est pourquoi il est proposé que le Secrétariat de la Commission puisse disposer : d'un équipement spécialisé protégeant à la fois la confidentialité des déclarations de fortune et autres rapports d'enquête conduite par cette Commission et assurer leur pérennité ; d'outils statistiques et de gestion adéquats ; dans le cadre de sa mission de prévention, d'éducation et de répression, d'un personnel ayant les compétences requises pour mener à bien ces missions.

2.5.3.4 Par ailleurs, la presse jouant un grand rôle dans le processus de la lutte contre la corruption car elle informe, renseigne et dénonce, il conviendrait d'encourager la création d'un département ou d'un service spécialisé dans les questions de corruption et de doter ses membres d'une formation et d'un matériel didactique adéquat, favorisant d'une part, la sensibilisation et la prévention du public sur la corruption, ses conséquences et les sanctions encourues et, d'autre part, la vulgarisation des mesures prises, des répressions faites et des sanctions prononcées, et pourquoi pas, la mise en place d'une tribune sur un média à grande écoute au moins une fois par mois.

2.5.4 Lutte contre le blanchiment des capitaux

2.5.4.1 Au cours de la réunion de la Zone franc du 19 septembre 2000, les Ministres des Finances et les Gouverneurs des Banques centrales avaient insisté sur la nécessité et l'urgence de l'adoption de normes juridiques visant à incriminer le blanchiment de capitaux, conformément aux recommandations du GAFI (Groupe d'Action Financière contre le Blanchiment des Capitaux). Un Comité de liaison anti-blanchiment a notamment contribué à la coordination des initiatives décrites ci-dessous, dont en particulier des séminaires sous-

régionaux consacrés à la lutte contre le blanchiment et de la préparation de cadres juridiques appropriés pour l'ensemble de la Zone Franc.

2.5.4.2 La mise en place progressive du cadre institutionnel de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme en Zone CEMAC a commencé par la Déclaration de principe du 14 décembre 2000. En créant le Groupe d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique Centrale (GABAC), les Chefs d'État de la CEMAC ont engagé la lutte contre le blanchiment au plan institutionnel en dotant la sous-région d'une structure dédiée. Le Comité Ministériel de l'UMAC a arrêté les modalités de fonctionnement du GABAC dont le siège est à Bangui, en concertation avec le Conseil des Ministres de l'Union Economique de l'Afrique Centrale (UEAC). Pour sa part, l'autorité monétaire du Gabon a fait siennes, l'ensemble des dispositions du Règlement CEMAC portant prévention et répression du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme en Afrique Centrale. Une Agence Nationale d'Investigation Financière (ANIF) a été créée, avec pour mission la mise en application de ce Règlement au niveau national.

III EVALUATION DE LA STRATEGIE DU GOUVERNEMENT EN MATIERE DE BONNE GOUVERNANCE

3.1 Présentation des axes stratégiques de la bonne gouvernance au Gabon

3.1.1 La Gouvernance dans le contexte du programme de réformes 2004-2005

3.1.1.1 Le Gabon ne dispose pas encore d'un programme national de gouvernance qui serait un cadre de cohérence en la matière. Cependant, la bonne gouvernance est une composante centrale du programme de réformes en cours d'exécution, pour la période 2004-2005 et un des axes stratégiques du document intérimaire de réduction de la pauvreté. Le Gouvernement est conscient que ses programmes de réformes passés soutenus par la Communauté internationale ont échoué à cause principalement des déficiences en matière de gouvernance.

3.1.1.2 Le programme de réformes est articulé autour des volets suivants : (i) le renforcement de la transparence dans la gestion des ressources publiques ; (ii) la réforme administrative ; (iii) l'amélioration de l'environnement des affaires ; et (iv) l'élaboration d'un programme national de bonne gouvernance.

3.1.2 Transparence de la gestion des ressources publiques

3.1.2.1 Les réformes envisagées visent à enrayer l'exécution des dépenses extra-budgétaires, à assurer l'intégrité des ressources publiques et à améliorer la qualité de la dépense. Elles concernent l'assainissement de la chaîne des dépenses, le renforcement des contrôles de la gestion des ressources publiques, l'amélioration du cadre institutionnel de passation des marchés publics et la lutte contre la corruption.

3.1.2.2 En ce qui concerne l'assainissement de la chaîne des dépenses, le Gouvernement va procéder à la révision des textes existants notamment la loi 4/85 relative aux lois de Finances en vue de la mise en place d'un véritable système de programmation des dépenses publiques et de mécanismes efficaces d'élaboration, de prévision, d'exécution et de suivi du budget général de l'Etat. Des modifications significatives à cette loi en matière de transfert et de virement de crédit, proposées par le Gouvernement et adoptées par les deux chambres du parlement au cours de leurs sessions du 1^{er} semestre 2005, seront mises en application, et il sera introduit progressivement un cadre budgétaire à moyen terme qui consiste à un engagement sur des objectifs, la responsabilisation des gestionnaires de crédit et le contrôle

de la performance. Le rôle des gestionnaires de crédit notamment les administrateurs de crédit, les ordonnateurs et les comptables publics sera mieux précisé, avec la révision du règlement général de comptabilité publique. Une nouvelle nomenclature a été élaborée et permettra une classification fonctionnelle et par bénéficiaire et favorisera une meilleure présentation de l'information financière, l'orientation vers les résultats, la recherche de l'efficacité, l'amélioration du contrôle et de l'analyse budgétaire. Le projet Système d'information intégré (S.I.I.) en cours de réalisation permettra de suivre tous les stades d'exécution de la dépense (engagement, contrôle, ordonnancement et paiement). L'interconnexion de tous les départements ministériels est envisagée pour leur permettre le suivi en temps réel de l'exécution de leur budget. Elle est déjà effective pour les ministères dépensiers tels que l'éducation et les infrastructures. Celle de la santé est à un stade avancé.

3.1.2.3 En ce qui concerne le contrôle de la gestion des ressources publiques, les institutions de contrôle notamment la Direction générale du Contrôle Financier au Ministère chargé des Finances, la Cour des comptes et le Contrôle Général d'Etat seront renforcées en vue d'assurer l'effectivité et l'efficacité de la dépense publique. Dans ce cadre, « l'Unité du Service Fait » de la Direction générale du Contrôle financier sera renforcée par le redéploiement de moyens humains suffisants et la création d'unités décentralisées de contrôle au niveau d'autres Ministères. Les budgets de la Cour des comptes et du Contrôle d'Etat devraient être augmentés au cours de l'exercice 2005, en vue d'accroître leurs capacités opérationnelles. La Cour des comptes devra désormais soumettre au Parlement son rapport général sur les comptes de l'Etat dans les délais réglementaires. Elle devra également effectuer un contrôle annuel du patrimoine de l'Etat et son rapport soumis au Parlement. Par ailleurs, dans le cadre de la mise en place d'une programmation budgétaire à moyen terme, le Gouvernement effectuera des contrôles a posteriori pour s'assurer que la dépense a pu atteindre les bénéficiaires finaux. Ces contrôles feront l'objet de rapports périodiques. Des enquêtes annuelles devront être également menées auprès des bénéficiaires en vue d'obtenir leur propre évaluation de l'offre des services publics rendus. Ces enquêtes qui devraient être effectuées à la clôture de chaque exercice budgétaire seront annexées à la loi de règlement concernant ledit exercice. Une étude est envisagée en vue de rationaliser le système de contrôle afin d'éviter les redondances existantes.

3.1.2.4 En ce qui concerne l'amélioration du cadre institutionnel des marchés publics, le Gouvernement a adopté, un nouveau code des marchés publics qui vise le libre accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures d'attribution. Une Direction générale des marchés publics (DGMP) a été créée ainsi qu'une Commission nationale des marchés publics qui joue le double rôle d'autorité de régulation et d'autorité d'approbation pour certains marchés publics. Cependant, la répartition des compétences entre ces structures va être revue afin de mieux clarifier les responsabilités, éviter les conflits d'intérêt, accroître l'efficacité de la chaîne des marchés publics et mettre l'accent sur le contrôle indépendant non juridictionnel. Le Gouvernement a adopté un Plan d'action dans ce sens et sollicité l'assistance de la Banque pour l'élaboration (i) d'un manuel de procédure de contrôle de passation de marchés ; (ii) des documents-types de passation, d'exécution et de contrôle des marchés publics ; (iii) des programmes de formation du personnel ; et (iv) l'organisation de séminaires et de campagnes d'information et de sensibilisation en vue de l'appropriation du code des marchés publics par les administrateurs de crédit. Dans le cadre de cette assistance, la Banque, en partenariat avec la Banque mondiale et le Gouvernement ont entrepris une revue du dispositif institutionnel et ont convenu d'un plan d'actions qui permet de corriger les dysfonctionnements actuels du système de passation des marchés, mais aussi de mettre en place une structure autonome de régulation qui aura en charge les audits techniques réguliers, les recours, les mesures anti-corruption et l'application de sanctions. Par ailleurs, la Direction générale des marchés

publics éditera un bulletin annuel sur les marchés publics présentant les soumissionnaires, les résultats des dépouillements des offres, la liste noire des entreprises exclues des appels d'offres. La première édition dudit bulletin, portant sur les marchés publics conclus au cours de l'année 2004, a été élaborée.

3.1.3 Réforme administrative

3.1.3.1 Dans le cadre du programme d'action de la réforme administrative, le Gouvernement entend rendre l'Administration publique plus efficiente et plus efficace, renforcer les capacités nationales, rapprocher les services publics des populations bénéficiaires, définir et mettre en œuvre le cadre institutionnel de la participation des populations à la gestion de leurs intérêts locaux. Ce programme est placé sous la direction du Comité ministériel de la réforme administrative dont le Commissariat Général à la réforme administrative assure le secrétariat. Le Gouvernement a réalisé le recensement des effectifs des agents de la fonction publique, et le fichier de la solde et celui de la fonction publique vont être fusionnés en fichier unique. Les textes suivants ont été finalisés et soumis au Parlement qui les a adoptés au cours de ses sessions du 1^{er} semestre de l'année 2005. Il s'agit de : (i) la loi fixant les règles de création et d'organisation des services de l'Etat, qui vient d'être adoptée par le Parlement au cours de sa session de janvier 2005; (ii) la loi portant statut général de la fonction publique, adoptée en mars 2005 ; (iii) la loi portant code de déontologie de la fonction publique, adoptée en juin 2005. La loi sur la décentralisation est en cours de révision.

3.1.3.2 Par ailleurs, les autorités entendent stimuler le partenariat Etat/secteur privé/société civile dans le but de faire participer les acteurs sociaux à la gestion des affaires publiques. Des cadres institutionnels de co-gestion appropriés vont être mis en place en priorité dans les secteurs Education et Santé. Dans le but de poursuivre ses efforts de communication avec les populations, pour mieux emporter leur adhésion sur les actions publiques, le Gouvernement entreprendra une étude et élaborera un plan d'actions qui permettra notamment : (i) d'adopter des textes accordant à chaque citoyen le droit à l'information sur les affaires publiques et fixant les conditions de circulation de ladite information et (ii) de mettre en place les mécanismes institutionnels appropriés pour permettre à chacun d'avoir accès à l'information sur les affaires publiques. Les termes de référence de cette étude sont en cours de finalisation.

3.1.4 L'amélioration de l'environnement des affaires

3.1.4.1 Le Gouvernement a adopté une charte des investissements pour favoriser le développement du secteur privé. Toutefois, les textes d'application de cette charte ne sont pas encore élaborés, notamment, ceux des codes spécifiques et les structures de promotion créées dont notamment l'agence de promotion des investissements privés (APIP) et le guichet unique ne sont pas totalement fonctionnels. Une étude sur le climat des affaires financée par la Banque mondiale a été réalisée. Ses résultats ont été examinés à la suite de l'atelier national tenu en février 2005. Le processus d'élaboration d'un plan d'actions pour rendre opérationnelle la charte des investissements, rationaliser et rendre fonctionnelles les structures de promotion du secteur privé a été entamé dans le cadre dudit atelier. Par ailleurs, le Gouvernement a achevé le processus d'harmonisation de la législation nationale avec les Actes uniformes de l'OHADA en vue de créer un espace juridique et judiciaire commun avec les seize autres pays membres. Ces textes feront l'objet d'une large diffusion et d'un programme de formation pour les professionnels du système judiciaire. En outre, il est prévu la mise en place d'un centre d'arbitrage pour le règlement des litiges avec l'assistance d'un consultant financé sur les ressources du projet d'appui au programme de privatisation.

3.1.4.2 Une loi fixant le régime de la concurrence a été approuvée. Elle vise à susciter l'écllosion d'une saine compétition dans le domaine économique. La Direction générale des prix a été supprimée et remplacée par la Direction générale de la Consommation et de la concurrence. Toutefois, la mise en oeuvre effective de la loi reste subordonnée à la mise en place des organes de régulation, notamment la Commission nationale de la concurrence et à l'adoption des décrets d'application qui réglementent la répression des pratiques anticoncurrentielles. Ces projets de texte sont en cours d'élaboration.

3.1.5 Elaboration du Programme national de bonne gouvernance

3.1.5.1 Le Gouvernement est décidé à ancrer la bonne gouvernance dans toutes les politiques publiques. Il entend, à travers l'élaboration d'un programme national de bonne gouvernance (PNBG), consolider les actions sectorielles prises dans ce sens depuis 2002, dans le cadre d'un programme fédérateur qui couvre toutes les dimensions de la gouvernance notamment : gouvernance politique, gouvernance économique, gouvernance locale. Le processus de la préparation de ce programme a été lancé par le Ministère du Contrôle d'Etat, des Inspections, chargé de la Lutte contre la pauvreté et de la Lutte contre l'Enrichissement Illicite à travers l'organisation d'un séminaire en vue d'approfondir le diagnostic de la gouvernance et la corruption dans le pays pour une meilleure connaissance des problèmes y afférents, des causes et des conséquences. Les conclusions de ce séminaire constituent les bases d'une réflexion pour l'élaboration d'un programme national de gouvernance et de la lutte contre la corruption.

3.1.5.2 Des thèmes de réflexion qui ont été identifiés durant ce séminaire seront approfondis et complétés par des groupes thématiques en vue de formuler le PNBG. Les principaux thèmes sont : (i) la gouvernance institutionnelle et la consolidation de la démocratie ; (ii) la gouvernance judiciaire, l'Etat de droit et les droits de l'homme ; (iii) la gouvernance et la réforme administrative ; (iv) l'assainissement des finances publiques et les réformes structurelles ; (v) l'assainissement du climat des affaires et la sécurisation des investissements ; (vi) la lutte contre la corruption ; (vii) la responsabilisation, l'éducation et le renforcement des capacités institutionnelles de la société civile ; (viii) la communication, la presse, les nouvelles technologies de l'information et de la communication ; et (ix) la décentralisation et la déconcentration.

3.1.5.3 Le Gouvernement a mis en place un dispositif de pilotage qui comprend un conseil national de gouvernance qui est l'instance d'orientation du PNBG et un secrétariat exécutif qui est l'organe de coordination de la préparation et de la mise en oeuvre du PNBG. Les principales étapes de l'élaboration du programme consistent à : (i) élaborer le document d'orientation du PNBG ; (ii) mettre en place les groupes thématiques et assurer leur formation méthodologique ; (iii) animer les groupes thématiques ; (iv) organiser les séminaires-ateliers participatifs et rédiger le document de synthèse ; et (v) organiser le séminaire national de validation par les parties prenantes et finaliser le document. La Banque et le PNUD apportent une assistance en appuyant le processus d'élaboration du PNBG qui comporte les composantes suivantes : (i) l'assistance technique ; (ii) l'organisation des séminaires-ateliers participatifs ; et (iii) l'appui institutionnel au secrétariat exécutif du PNBG.

3.2 Evaluation de la stratégie au regard du diagnostic

Les réformes engagées dans le cadre du programme en cours et les orientations du programme national de bonne gouvernance (PNBG) devraient permettre d'améliorer les pratiques en matière de gouvernance au Gabon.

3.2.1 Responsabilisation

Au niveau de la gouvernance politique et institutionnelle, le groupe thématique créé à cet effet dans le cadre de l'élaboration du PNBG devrait formuler des mesures et des plans d'actions visant à assurer l'effectivité d'une vie politique pluraliste fondée sur une compétition saine et ouverte des partis politiques et donner des voies d'expression et de recours à tous les citoyens et les groupes sociaux. Ces plans d'actions devront comporter des volets renforcement des capacités des institutions constitutionnelles, notamment, le Parlement, la Cour constitutionnelle, le Conseil national de la démocratie et la médiation de la République qui pourraient être appuyés par la Banque. En matière de gouvernance financière, la révision en cours de la loi organique, de la loi de Finances et de la loi sur la comptabilité publique devrait assurer le respect strict des règles et procédures budgétaires à travers le contrôle des transferts et des virements de crédits. En matière de réforme administrative, l'adoption des textes soumis au Parlement, notamment le statut général de la fonction publique et le code de déontologie à travers les nouveaux principes de recrutement et de promotion, basés sur le mérite ainsi que la charte des valeurs et d'éthique professionnelle devraient contribuer à améliorer le rendement de l'administration. Toutefois, les textes d'application devraient être adoptés.

3.2.2 Transparence

Dans le domaine de la gestion budgétaire, la mise en place d'un système d'information intégré qui couvre toute la chaîne des dépenses (engagement, liquidation, ordonnancement et paiement) devrait permettre de suivre tous les stades de l'exécution de la dépense. L'interconnexion des organes ministériels techniques à ce système permettra un suivi en temps réel de leur budget. L'amélioration du cadre institutionnel de passation des marchés publics avec la mise en place d'un organe de régulation indépendant et la diffusion des conclusions des appels d'offres contribuera à améliorer la transparence dans le processus de passation des marchés publics. En outre, la mise en place d'un site Internet où seront diffusées les différentes réformes, les audits des grandes entreprises et la passation des marchés publics devraient renforcer la communication de la politique du gouvernement au public.

3.2.3 Lutte contre la corruption

La loi relative à la lutte contre l'enrichissement illicite et la commission nationale créée à cet effet devraient contribuer à réduire le phénomène de corruption. En effet, l'astreinte de tout dépositaire de l'autorité de l'Etat à l'obligation de la déclaration de fortune sous peine de démission de sa charge devrait constituer un instrument efficace de prévention de l'enrichissement illicite. Les moyens exorbitants d'investigation de la commission nationale et les sanctions pénales prévues en cas d'infractions devraient contribuer à décourager les tentations de corruption. Ces actions de prévention et de répression devraient être renforcées par les actions de sensibilisation et la formation de coalition anti-corruption. La réussite de ces actions nécessite une volonté politique sans relâche et la protection des membres de la commission nationale.

3.2.4 Participation

Les réformes en cours devraient permettre l'implication des populations à la gestion des affaires publiques à travers l'adoption des textes juridiques accordant à chaque citoyen le droit à l'information sur les affaires juridiques. Toutefois, l'Etat devrait créer les conditions de circulation de ladite information, par la mise en place de mécanismes institutionnels

appropriés permettant à tous les citoyens d'avoir accès à cette information. En outre, les enquêtes annuelles auprès des bénéficiaires devraient permettre d'obtenir leur propre appréciation des services publics rendus. Par ailleurs, la loi sur la décentralisation est en cours de révision. Cependant, pour atteindre les objectifs visés, le transfert des compétences devrait être accompagné d'un transfert de plus de moyens financiers et humains aux collectivités locales.

3.2.5 Cadre juridique et judiciaire

Le parachèvement du processus d'harmonisation de la législation nationale avec les Actes uniformes de l'OHADA et la formation du personnel judiciaire et parajudiciaire devraient contribuer à améliorer le cadre juridique des affaires. L'adoption des textes réprimant les pratiques anticoncurrentielles et la mise en place de la commission nationale de la concurrence devraient permettre une saine compétition dans le domaine économique. Pour favoriser l'accès de tous à la justice et promouvoir les droits de l'Homme, des réformes rigoureuses devraient être engagées dans ce secteur ainsi que des actions de renforcements de capacités et des campagnes de sensibilisation.

IV. DOMAINES ET RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES POUR LE RENFORCEMENT DE LA BONNE GOUVERNANCE ET IDENTIFICATION DES DOMAINES D'INTERVENTION POUR LA BANQUE

4.1 Domaines pouvant être considérés comme prioritaires en vue d'améliorer la Bonne Gouvernance au Gabon

4.1.1 A la lumière du diagnostic de la problématique de gouvernance, un certain nombre de domaines apparaissent comme prioritaires dans la perspective d'améliorer, à court et moyen termes, la gouvernance au Gabon. Ces domaines sont les suivants : (i) au niveau politique, l'effectivité de la séparation des pouvoirs par un contrôle rigoureux de l'action gouvernementale par le Parlement qui débouche sur des politiques économiques, financières et sociales plus efficaces ; (ii) la mise en œuvre effective de la réforme administrative pour améliorer la qualité et l'accès au service public ; (iii) l'approfondissement de la politique de décentralisation pour doter les collectivités locales de capacités financières et techniques leur permettant de gérer le développement à la base ; (iv) l'amélioration du processus de préparation de la loi de Finances, à travers un budget qui intègre le fonctionnement et l'investissement pour assurer une meilleure prise en compte des charges récurrentes et du suivi des autorisations de programmes ; (v) le renforcement des capacités institutionnelles de la DGMP et des Ministères techniques et une appropriation totale des procédures de passation des marchés publics par l'appel à la concurrence ; (vi) l'amélioration de l'exécution du budget en renforçant les structures de contrôles internes et externes au Gouvernement, dans le but de la rationalisation et de l'efficacité de la dépense publique ; (vii) l'assainissement de l'environnement des affaires pour impulser le processus de diversification de l'économie gabonaise ; (viii) l'amélioration de la qualité et de la disponibilité de l'information politique, économique et judiciaire pour renforcer la transparence dans la gestion des affaires publiques ; (ix) le renforcement de la participation des acteurs du développement au processus de prise de décision pour bâtir progressivement une société civile au fait de ses missions dans un contexte de démocratisation, (x) la réorganisation du système juridique et judiciaire et le renforcement des capacités des institutions y afférentes pour assurer une meilleure prise en compte des engagements internationaux dans le droit interne gabonais, un meilleur accès de la population gabonaise aux décisions de justice et à l'information judiciaire de manière générale, un renforcement de la protection des droits de l'Homme notamment des groupes les

plus vulnérables (femmes, enfants) ; et (xi) le renforcement des capacités des structures de lutte contre la corruption.

4.1.2 Certains de ces domaines ont été ciblés dans le cadre du processus participatif en cours en vue d'élaborer un Programme national de bonne Gouvernance. Un plan d'action pour l'élaboration dudit programme a été établi au terme d'un séminaire qui a réuni, en décembre 2003, des représentants des acteurs du développement tant au niveau central que décentralisé. Les recommandations ci-après pourraient alimenter la réflexion en cours pour l'élaboration d'un Programme national de bonne gouvernance au Gabon.

4.2 Recommandations pour améliorer la Gouvernance

Les recommandations formulées ont été structurées autour des principes de responsabilisation, de transparence, de participation, de lutte contre la corruption et au regard d'un environnement juridique et judiciaire fiable qui sont les éléments sous-tendant la politique de la Banque en matière de gouvernance.

4.2.1 Gouvernance et responsabilisation

4.2.1.1 *Responsabilisation au plan politique.* Il conviendrait d'instaurer un contrôle effectif de l'action de l'exécutif par le législatif et pour ce faire : (i) rendre effective l'autonomie financière et administrative du Parlement, et le doter des ressources humaines et financières lui permettant d'exercer, en toute objectivité, sa mission de contrôle, conformément à la loi fondamentale ; (ii) renforcer les capacités des parlementaires en fixant un niveau minimum de formation et d'expérience requis comme préalable à leur candidature et ; (iii) améliorer la qualité de l'information et la transparence par la publication des rapports des commissions d'enquête et de contrôle parlementaires.

4.2.1.2 *Responsabilisation au plan administratif.* En vue de parvenir à une administration efficiente, capable de répondre aux besoins des usagers, il conviendrait de : (i) restaurer le concours administratif comme règle commune de promotion et d'évolution de carrière ; (ii) procéder à des évaluations annuelles des performances des fonctionnaires sur la base de la réalisation d'objectifs mesurables préalablement convenus ; (iii) inciter les agents de l'Etat à faire carrière dans leurs corps en créant pour cela les conditions favorables y relatives ; (iv) tenir pour chaque agent un dossier professionnel sur l'évolution et le déroulement de sa carrière ; (v) renforcer la concertation, la communication et la pédagogie pour faciliter l'appropriation du programme de réforme administrative ; (vi) renforcer les inspections générales des services pour veiller au strict respect de la régularité des procédures administratives ; (vii) renforcer la communication et l'information sur les objectifs et l'impact escompté de la réforme afin qu'elle ait l'adhésion et l'appropriation qui sont indispensables pour sa mise en œuvre ; (viii) définir des cadres organiques rationalisés pour chaque département ministériel ; et (ix) mettre en place une structure indépendante chargée de veiller à l'application du code de déontologie.

4.2.1.3 *Responsabilisation au niveau des procédures budgétaires.* En vue d'éliminer les dysfonctionnements relevés dans le diagnostic, il conviendrait : (i) d'adopter un budget intégré d'investissement et de fonctionnement dans la perspective de renforcer l'efficacité de la dépense et une prise en compte adéquate des charges récurrentes liées aux projets d'investissements ; (ii) d'instaurer un mécanisme qui renforce l'étape des conférences budgétaires qui réunit les ministères techniques et le Ministère en charge des Finances et du Plan, afin que le budget soit un réel reflet des besoins prioritaires desdits départements ministériels ; (iii) renforcer les capacités des Directions d'Etudes et de Planification des départements techniques ainsi que celles du ministère coordonnateur du processus

d'élaboration du budget afin qu'il y ait un suivi rigoureux des autorisations de programmes et des crédits alloués d'une année à l'autre et assurer une plus grande responsabilisation dans le processus de budgétisation et de mise en œuvre des programmes de développement ; et (iv) dans le cadre des fêtes tournantes, identifier dans les lois de finances, les projets à réaliser et engager le processus de leur exécution selon la procédure budgétaire normale et de passation des commandes publiques.

4.2.1.4 *Responsabilisation dans l'exécution du budget.* Celle-ci pourrait être renforcée par la mise en œuvre des mesures visant à : (i) renforcer le contrôle des Administrateurs de crédit par leurs supérieurs hiérarchiques ; (ii) renforcer les capacités en ressources humaines et matérielles de l'Unité du Service Fait de la Direction générale du Contrôle Financier, tant au niveau central que décentralisé, afin que celle-ci exerce effectivement sa mission de vérification de la certification du Service Fait ; (iii) instaurer des mécanismes de sanction en cas de constat de fausse certification du service fait, pouvant aller jusqu'au licenciement ; (iv) renforcer la coordination entre la Direction générale du Budget et le Trésor afin qu'il y ait une cohérence entre les titres d'engagement et les flux de trésorerie et fixer une période minimale de traitement des avis d'ordonnancement au niveau du Trésor ; et (v) renforcer les capacités des services du Ministère du contrôle d'Etat et celles de la Cour des comptes, en moyens humains et matériels pour leur permettre d'accomplir efficacement leurs missions.

4.2.1.5 *Responsabilisation dans la gestion et la privatisation des entreprises publiques.* Il conviendrait, à cet effet : (i) d'approfondir le diagnostic afin que les réformes préconisées soient sous-tendues par une analyse pertinente en vue d'assurer la fourniture de services de meilleure qualité et accessibles aux usagers ; (ii) de renforcer les capacités de négociation des fonctionnaires impliqués dans lesdites réformes (privatisation, restructuration ou liquidation) afin que celles-ci se traduisent effectivement par une rationalisation des ressources publiques ; (iii) renforcer les capacités des structures chargées de la régulation dans les secteurs non concurrentiels ; et (iv) renforcer le système d'information et de communication pour permettre la participation des nationaux à la privatisation des entreprises locales.

4.2.1.6 *Responsabilisation dans la gestion des entreprises privées.* Il conviendrait : (i) d'organiser une concertation entre l'administration fiscale et les entreprises sur les dispositions du code des impôts ; (ii) de tenir des séminaires sur les obligations comptables dans le cadre des Actes Uniformes de l'OHADA ; (iii) mettre en place un Ordre National des Experts Comptables pour une meilleure organisation de la profession en vue de renforcer la crédibilité des états financiers des sociétés ; et (iv) de soutenir la formation d'experts comptables nationaux, afin de combler progressivement le retard accusé dans la formation d'experts comptables nationaux .

4.2.2 Gouvernance et transparence

4.2.2.1 En vue du renforcement de la *transparence* au Gabon, il conviendrait : (i) de promouvoir la libre circulation de l'information par le respect des textes réglementaires en la matière ; (ii) de veiller à l'application des procédures d'appel à la concurrence comme mode de passation des marchés publics ; et (iii) d'instaurer l'approche participative dans la définition des politiques publiques, priorités et programmes sectoriels, ainsi que dans la gestion des ressources publiques et le suivi-évaluation de leur impact sur les conditions de vie de la population,

4.2.2.2 *Transparence au plan politique.* Elle passerait par les actions ci- après : (i) intensifier l'information et la sensibilisation des citoyens sur leurs droits et devoirs afin de les inciter à participer au choix du projet de société et des institutions pour sa mise en œuvre en renforçant

les capacités de la Direction des Elections du Ministère de l'Intérieur; (ii) formuler et mettre en œuvre des programmes d'éducation civique des électeurs et de formation des agents en charge des opérations électorales, en particulier ceux du Ministère de l'Intérieur; (iii) encourager la limitation des partis politiques dans la perspective de circonscrire le débat politique autour de projets de société qui mobiliseraient les gabonais et décourageraient le clientélisme et le vagabondage politiques et ; (iv) veiller, qu'en année électorale, les dotations budgétaires appropriées soient constituées pour permettre à la Cour Constitutionnelle de réaliser sa mission en toute impartialité et dans le respect de la foi fondamentale.

4.2.2.3 *La liberté des médias et l'accès à l'information*, pourraient, pour davantage de transparence, être renforcée. Il conviendrait de : (i) harmoniser les textes qui régissent la fonction de journaliste et abolir la censure en tant que violation des droits de l'Homme ; (ii) informer et former les journalistes sur les règles de déontologie dans le cadre de l'exercice de leur mission et engager une action pour la formation professionnelle des journalistes ; et (iii) encourager le développement de la presse en favorisant la mise en place des moyens et structures d'impression et de distribution ouverts à tous et à des coûts raisonnables.

4.2.2.4 *La transparence dans la passation des marchés publics* requiert les actions suivantes : (i) renforcer les capacités institutionnelles et en ressources humaines de la Direction Générale des marchés publics pour lui permettre d'exercer la plénitude de ses prérogatives en matière de passation des marchés publics ; (ii) renforcer les services de passation des marchés publics des Ministères techniques en les dotant de manuels de procédures et en formant le personnel sur les nouvelles procédures de passation de marchés publics, (iii) réviser le décret sur le code des marchés publics afin que les ministères techniques puissent jouer un rôle clé dans l'évaluation des offres techniques ; (iv) renforcer le rôle de contrôle a posteriori du processus de passation des marchés publics en renforçant le dispositif institutionnel actuel par une structure de régulation des marchés publics autonome ; (v) encourager la mise en place par une structure de l'Etat d'une banque de données sur les PME aptes à répondre aux appels d'offres ; et (vi) organiser périodiquement des séances de formation, au profit des PME, sur les procédures et obligations relatives aux appels d'offres et à l'exécution des prestations dans les délais contractuels.

4.2.2.5 Pour renforcer *la transparence dans le recouvrement*, il conviendrait de : (i) rendre effectif le principe de l'unicité de caisse ; (ii) empêcher que le Trésor, la DGI et d'autres Ministères procèdent au recouvrement de recettes dont, certaines s'apparentent à une parafiscalité qui ne figure pas dans les lois de finances, contrairement aux textes en vigueur et ; (iii) compléter le processus d'informatisation du recouvrement pour permettre aux Départements qui font la liquidation de pouvoir procéder au suivi, en temps réel, des recouvrements faits par le Trésor ; le système actuel ne permet aucun contrôle des opérations de recouvrement effectuées par le Trésor et par la DGI ;

4.2.2.6 Pour renforcer *la transparence dans la gestion de la dépense publique*, il conviendrait de : (i) veiller à la maîtrise et à l'appropriation par les Administrateurs de crédits des nouvelles procédures de passation des marchés publics qui reposent sur la concurrence ; (ii) veiller au respect des textes de lois en renforçant les inspections générales afin que les Chefs hiérarchiques ne se substituent pas aux administrateurs de crédits et que des sanctions puissent aller jusqu'à démettre l'intéressé de ses fonctions ; (iii) mener des contrôles a posteriori pour s'assurer que les dépenses réalisées ont atteint le bénéficiaire final ; et (iv) mener les enquêtes auprès des bénéficiaires en vue d'obtenir leur propre évaluation des services publics rendus et annexer les conclusions des enquêtes dans la loi de règlement concernant ledit exercice budgétaire.

4.2.2.7 Pour renforcer la transparence dans *la formulation, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des politiques publiques, programmes et priorités sectorielles*, il conviendrait de : (i) adopter les textes de loi ou décrets qui réglementent le recours à l'approche participative dans l'élaboration de lois d'orientation, de documents de stratégie, ou de politiques ou de programmes sectoriels, en vue de les enrichir des contributions du secteur privé, de la société civile et des autres acteurs du développement, (ii) renforcer les capacités techniques et institutionnelles dans cette approche des ministères clés tels les Ministères en charge : du plan ; des hydrocarbures ; des eaux, de la forêt, de la pêche et de l'environnement, des infrastructures, de l'éducation et de la santé ; (iii) développer les services de recherche des ministères clés afin que les stratégies et politiques préconisées soient élaborées sur la base d'une connaissance approfondie de ressources naturelles du pays et des perspectives d'évolution du marché international pour les produits qui en résulteraient ; (iv) appuyer l'élaboration du PNBG et du DSRP qui sont des opportunités pour affiner la réflexion en vue de l'adhésion à cette approche qui renforce la transparence.

4.2.3 Gouvernance et participation

4.2.3.1 En vue *de renforcer la participation dans le processus électoral*, il conviendrait de : (i) renforcer les capacités de l'Administration afin d'éliminer les dysfonctionnements dans la mise à jour des listes électorales et l'établissement des cartes d'électeurs ; (ii) renforcer les capacités de contrôle sur les partis politiques afin qu'ils se conforment aux dispositions de la loi qui leur fait obligation, notamment de présenter un compte annuel et un bilan de l'utilisation des ressources publiques qu'ils ont perçues, et que des sanctions prévues par la loi soient appliquées en cas de manquements ; (iii) renforcer les capacités de la Direction des Elections du Ministère de l'Intérieur et des partis politiques pour informer, former et sensibiliser la population sur le sens et la portée du vote afin que le processus électoral reflète effectivement le choix de la population ; et (iv) réviser la réglementation de manière à assujettir l'accès aux ressources publiques par les partis politiques à la présentation d'un programme minimum visant à former et informer les membres des partis politiques sur les droits et devoirs du citoyen par rapport aux processus électoraux.

4.2.3.2 Pour renforcer *la participation de la société civile*, il conviendrait : (i) d'améliorer l'environnement législatif et réglementaire des institutions de la société civile ; (ii) renforcer les mécanismes de coordination et de création de synergie entre les ONG nationales et internationales ; (iii) de renforcer les capacités du Conseil économique et social dans son rôle de conseil et de suggestion afin d'influer sur le processus de prise de décision ; (iv) de renforcer les capacités institutionnelles des ONG à travers la formation en gestion et en analyse et évaluation des projets ; et (v) renforcer la transparence et la responsabilisation de la gestion des ONG, des associations et des syndicats.

4.2.3.3 *La décentralisation et la déconcentration* : (i) renforcer les capacités institutionnelles, les ressources humaines et financières des collectivités locales en vue de gérer le processus de développement à la base ; (ii) appuyer les réformes dans le processus de programmation et budgétisation afin que les collectivités décentralisées puissent initier des projets de développement et les faire exécuter.

4.2.4 Système juridique et judiciaire

En vue de renforcer le système juridique et judiciaire au Gabon, il conviendrait de réaliser l'audit opérationnel de la justice et d'en déduire un plan d'actions en vue de mettre en place un système fiable et transparent, applicable uniformément à tous les citoyens. Au regard du diagnostic de la présente étude, et au titre des actions urgentes, il s'agira : (i) d'appuyer la formation initiale et continue des magistrats et auxiliaires de justice ; (ii) de renforcer les

effectifs du corps judiciaire ; (iii) d'améliorer les conditions de travail du personnel judiciaire par la mise à disposition de matériels de bureau et matériels informatiques ; (iv) de procéder à la réhabilitation et/ou à la construction des palais de justice et des maisons d'arrêt, notamment à l'intérieur du pays ; (v) de créer un centre de documentation juridique afin de recenser, répertorier et archiver les grands jugements et arrêts de la jurisprudence gabonaise et de renforcer les structures existantes ; (vi) de réviser les lois et règlements en vigueur afin d'y intégrer les droits prescrits dans les engagements internationaux du Gabon ; (vii) d'élaborer un code de la famille pour mieux garantir les droits des femmes, des enfants et de la famille ; (viii) d'accélérer le processus de ratification des engagements internationaux notamment ceux relatifs à la protection et à la promotion des droits de l'Homme ; (ix) de créer un tribunal pour enfants et un juge pour l'application des peines ; (x) de rattacher les centres de détention au Ministère chargé de la justice qui est garant des libertés individuelles ; (xi) d'améliorer le système pénitentiaire (construction de nouveaux centres de détention, santé, formation et travail) et ; (xii) d'élaborer un plan d'action pour la promotion et la protection des droits de l'Homme.

4.2.5 Secteur privé

Il conviendrait : (i) de créer un mécanisme permanent de concertation Etat / secteur privé ; (ii) d'appuyer la mise en place des organisations de micro-finance et ; (iii) de mettre en place des structures efficaces d'encadrement et de financement des PME.

4.2.6 Lutte contre la corruption et le blanchiment des capitaux

Il conviendrait de : (i) renforcer les capacités humaines, matérielles et financières du département ministériel et de la Commission Nationale de lutte contre l'enrichissement illicite ; (ii) mener des campagnes de sensibilisation sur les actions de lutte contre la corruption ; (iii) définir une stratégie de diffusion auprès du public des cas avérés de corruption et les sanctions qui leur ont été infligées ; (iv) former des coalitions Etat/Secteur privé/Société civile contre la corruption ; (v) éditer un bulletin sur les marchés publics présentant entre autres la liste noire des entreprises exclues des appels d'offre pour cause de corruption ; (vi) diffuser le règlement de la CEMAC sur le blanchiment des capitaux et la lutte contre le financement du terrorisme et ; (vii) renforcer l'Agence nationale d'investigation financière.

4.3 Domaines d'intervention des Bailleurs de fonds

La situation ci-dessus décrite a déjà suscité des accords de coopération entre le Gabon et ses partenaires extérieurs bilatéraux et multilatéraux en vue de parvenir à une bonne gouvernance. Les domaines qui ont été ciblés par les différents partenaires sont les suivants.

4.3.1 Domaines d'intervention du Groupe de la Banque africaine de développement (BAD).

La BAD appuie la mise en œuvre du Programme de réformes 2004-2005 du Gouvernement par l'octroi d'un prêt d'un montant de 112 millions de dollars EU, dont l'Accord a été signé le 12 juillet 2004. Les domaines de concentration de l'assistance de la BAD sont : le renforcement de la transparence et la promotion de la bonne gouvernance, la mise en place d'un environnement favorable au développement du secteur privé et l'appui au processus du DSRP. 75 % de ces ressources a été décaissé suite la mise en œuvre, à la satisfaction de la Banque, des conditions préalables y relatives. La Banque appuie également le processus d'élaboration du programme national de bonne gouvernance (PNBG). Son appui couvre (i) l'assistance technique par le recrutement d'un consultant de niveau international et de trois

consultants à recruter au plan local qui seront chargés de l'élaboration du document d'orientation, de former les groupes thématiques sur l'approche méthodologique, d'encadrer le processus participatif et de rédiger le document de synthèse ; (ii) l'appui à l'organisation des ateliers-participatifs par la prise en charge de missions de sensibilisation, des facilitateurs des séminaires et de l'édition des rapports de séminaires et ; (iii) l'appui au secrétariat exécutif du PNBG par la mise en œuvre du plan de communication (émissions radio-télévisées, spots publicitaires) et la formation des cadres du secrétariat exécutif. La Banque appuie également le processus d'élaboration du DSRP par la réalisation des études stratégiques des secteurs de la Santé et de l'Education, en étroite coordination avec les cellules du DSRP de ces deux Ministères. Deux bureaux d'étude travaillent actuellement dans ce cadre et ont soumis leurs rapports sur l'Education et la Santé, respectivement, en juillet et septembre 2005.

4.3.2 Domaines d'intervention de l'Union Européenne (UE)

L'Union européenne appuie les efforts du Gouvernement en vue de renforcer la gouvernance économique financière et mène un dialogue avec les autorités dans la perspective d'un appui dans le domaine de la gouvernance politique. En effet, le Programme de réformes 2004-2005 du Gouvernement est appuyé à hauteur de 4,2 millions d'euros au titre d'un accord de partenariat économique et sur les ressources du 8^{ème} Fonds Européen de Développement (FED). En appui au renforcement institutionnel dans le domaine de la gestion financière, un montant de 700.000 euros est en cours de programmation. Aussi, dans le cadre du 9^{ème} FED, l'UE mène présentement un dialogue avec les acteurs non-étatiques en appui à la gouvernance politique. L'objectif visé est de renforcer les capacités de la société civile afin de parvenir, au niveau national, à restaurer un environnement favorable à un dialogue politique structuré. Un montant d'environ 3,4 millions d'euros est en cours de programmation et devrait permettre d'identifier et d'organiser les acteurs non-étatiques et de renforcer leurs compétences. Par ailleurs, un projet en cours et exécuté par les ONG spécialisées en appui à la défense des droits des enfants et à la lutte contre le trafic des enfants participe au renforcement de la Gouvernance au Gabon.

4.3.3 Domaines d'intervention du Fond monétaire international (FMI)

Le FMI a signé avec le Gabon un Accord de confirmation en mai 2004, en appui au Programme de réformes 2004-2005 du Gouvernement. A ce titre, il apporte de l'assistance technique pour renforcer la transparence dans les finances publiques et pour (i) améliorer le recouvrement ; (ii) assainir la chaîne de dépense ; et (iii) renforcer la gestion administrative. Dans ce cadre, le FMI appuie la réforme en cours au niveau de la Direction générale des Impôts, en particulier l'Unité des grandes entreprises, qui génère environ 70 % des recettes de l'Etat, ainsi que le renforcement de l'administration de la douane. Au terme des quatre revues trimestrielles réalisées par les services techniques du FMI, l'exécution de l'Accord de confirmation est jugée satisfaisante. Le Conseil d'administration de cette Institution a approuvé en juillet 2005 le rapport qui a annoncé la fin concluante de l'Accord de Confirmation, qui a duré 14 mois et est arrivé à terme le 30 juin 2005. Une mission de négociations avec le Gouvernement gabonais un Programme pluriannuel de trois ans est envisagée au cours du mois d'octobre 2005. Ce programme appuierait la mise œuvre du DSRP.

4.3.4 Domaines d'intervention de la Mission française de coopération

La Mission française de coopération appuie le renforcement de l'Etat de droit en concentrant son assistance dans les trois domaines ci-après : (i) la justice ; (ii) la sécurité publique ; et (iii) les administrations économiques et financières. Concernant la justice, l'appui a porté sur la formation des conseillers jusqu'en 2003, la mise en œuvre d'un programme de formation, en particulier, dans le cadre de l'OHADA, et l'informatisation des registres de commerce de Libreville et de Port-gentil. Dans le domaine de la sécurité publique, la Mission française appuie, par le biais des services de deux assistants techniques, le renforcement des capacités des services de police, la sécurité aéroportuaire, et de la sécurité publique, avec un volet formation (sur place ou en France). S'agissant des administrations économiques et financières, la Mission française appuie le renforcement du Ministère de l'Economie, des Finances, du Budget, et de la Privatisation en vue de l'amélioration des procédures budgétaires et financières par la mise à disposition de l'assistance technique et d'un logiciel de comptabilité publique. En collaboration avec d'autres partenaires, la France pourrait appuyer l'organisation, la mobilisation et l'amélioration des compétences de la société civile, du secteur privé et du Parlement ainsi que des collectivités territoriales. La coopération française s'effectue également à travers le financement de projets de développement (forêt, transports) par l'Agence française de développement (AFD). Dans le cadre de cette coopération, l'AFD appuie le renforcement des capacités institutionnelles des structures concernées visant à restaurer la transparence, notamment en ce qui concerne la gestion du fonds d'entretien routier et l'attribution des permis pour l'exploitation forestière.

4.3.5 Domaines d'intervention de la Coopération canadienne

Le Canada élabore actuellement son document-cadre de coopération avec le Gabon qui sera axé sur les trois domaines suivants : (i) la bonne gouvernance ; (ii) la diversification de l'économie et ; (iii) l'émancipation de la société civile. S'agissant de la bonne gouvernance, le Canada mène un dialogue soutenu avec le Gouvernement en mettant l'accent sur l'assainissement de la gestion des finances publiques et l'instauration d'une dynamique de gestion qui limitent les pouvoirs discrétionnaires. Concernant la diversification de l'économie, l'adhésion du Gabon à une approche de bonne gouvernance contribuerait à la création d'un environnement qui attirerait les investisseurs privés pour le développement des ressources minières et forestières dont dispose le pays, en vue d'entamer de manière durable la diversification de l'économie gabonaise. Au regard de la société civile, le Canada envisage de contribuer au renforcement et à la création d'organisations de la société civile qui participeraient de manière active au développement national.

4.3.6 Domaines d'intervention de la Banque mondiale

La totalité des projets appuyés par la Banque mondiale a été achevée le 1^{er} juillet 2004. Cependant, cette Institution a élaboré et fait approuver, en mai 2005, sa Stratégie d'assistance au Gabon pour la période 2005-2008. Au cours de l'année fiscale juillet 2004 - juin 2005, dans le cadre de la préparation de cette stratégie et dans la perspective de son assistance future dans deux secteurs clés qui sont : forêt et Environnement et les infrastructures/développement économique, la Banque mondiale a financé l'assistance technique en appui au développement des stratégies et programmes sectoriels dans lesdits secteurs. Cette assistance technique s'est faite en appui : (i) au diagnostic du secteur minier ; (ii) à la mise en œuvre d'un cadre juridique et institutionnel minier attractif ; (iii) à la mise en œuvre de l'Initiative de transparence dans les industries extractives ; (iv) au Programme de

gestion de l'information environnementale (Phase 2) ; et (v) au développement des ressources naturelles.

4.3.7 Domaines d'intervention du PNUD

Le PNUD élabore actuellement son cadre de coopération avec le Gabon pour les trois années à venir et mène à cet effet un dialogue avec le Gouvernement. Tout en poursuivant cette réflexion stratégique, le PNUD apporte son assistance technique à l'élaboration du Programme national de Bonne Gouvernance, et ceci en cofinancement avec la Banque. Le PNUD appuie également le processus participatif d'élaboration du DSRP ainsi que le renforcement des capacités pour la formation à l'utilisation des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication.

4.4 Domaines potentiels d'intervention du Groupe de la Banque africaine de développement.

4.4.1 La Banque pourrait renforcer son appui à la bonne gouvernance au Gabon par l'approfondissement des réformes appuyées actuellement par le 3^{ème} Prêt d'Ajustement Structurel (PAS III) dont les acquis devraient être consolidés. Ces acquis sont des progrès réalisés dans le processus d'assainissement des finances publiques à travers (a) l'adoption de la loi portant révision de la loi 4/85 en ses volets virements et transferts de crédits qui participe d'une exécution rigoureuse du budget ; (b) l'interconnexion au système d'information intégré des ministères dépensiers que sont l'Education, les Travaux publics et la Santé en vue d'une automatisation de la chaîne de dépense et pour renforcer la transparence de l'exécution budgétaire ; (c) la mise en œuvre, certes timide, mais progressive, du nouveau Code des marchés publics qui rompt avec le gré à gré dans la passation des marchés publics et privilégie l'appel à la concurrence, (d) la réalisation du recensement du patrimoine de l'Etat et la constitution d'une base de données sur ledit patrimoine (e) la soumission dans le délai constitutionnel, du Rapport général de la Cour des Comptes sur l'exécution du budget et un plus grand recours du Gouvernement et d'autres institutions aux services de la Cour des Comptes notamment pour réaliser l'audit du FER et la construction des juridictions financières de deux provinces et (f) l'élaboration en cours de deux documents importants, le DSRP et le PNBG, appuyée par le PAS III, qui contribuent à préciser les options de politique économique et sociale du gouvernement, à définir les priorités et stratégies pour relever les défis et à arrêter des cadres de dialogue avec les partenaires extérieurs dans la perspective de la mise en œuvre des actions retenues. S'agissant de l'environnement des affaires, le Gabon a parachevé l'harmonisation des textes nationaux avec les actes uniformes adoptés par le traité de l'OHADA, et le PAS III appuie le processus d'appropriation et de diffusion de ces textes et la formation dans ce domaine des magistrats et auxiliaires de justice.

4.4.2 L'assistance de la Banque pourrait consister à consolider ces acquis mais également à élargir son appui à certains des domaines ci-dessus identifiés comme prioritaires en matière de bonne gouvernance au terme de la présente étude et pour lesquelles l'analyse sera affinée et les réformes spécifiques retenues dans le cadre du Programme national de Bonne Gouvernance en cours d'élaboration. L'appui au plan d'action qui sera issu du PNBG pourrait se faire à travers un programme de réformes des politiques et un programme de renforcement des capacités. Ces domaines potentiels d'intervention de la Banque pourraient être les suivants : (i) *la mise en œuvre de la réforme administrative* en appuyant le processus d'application des textes législatifs adoptés par le Parlement au cours du 1^{er} semestre 2005 et l'amélioration de la qualité et de la disponibilité de l'information afin de renforcer la transparence et la connaissance du citoyen du service public; (ii) *l'amélioration du processus*

budgétaire, tant dans la préparation du budget, en vue consolider les dépenses de fonctionnement et d'investissement en ciblant la réalisation des objectifs de développement du millénaire au Gabon, que dans son exécution, à travers le renforcement des capacités institutionnelles de la DGMP et des Ministères techniques pour une meilleure appropriation des procédures de passation des marchés publics et celles des organes de contrôle interne et externe et ; (iii) *la restauration d'un environnement juridique et judiciaire fiable à travers le renforcement des capacités des institutions judiciaires* dans l'exercice de leur mission.

4.4.3 *Appui à la mise en œuvre de la réforme administrative.* L'appui de la Banque pourrait consister au renforcement des capacités du Commissariat de la Réforme administrative en vue de l'application de textes approuvés par le Parlement notamment la définition de procédures pour la mise en concurrence dans le recrutement, l'évaluation des performances et la mise en œuvre du code de déontologie de la Fonction publique. La Banque pourrait également appuyer les mécanismes institutionnels permettant à tous les citoyens d'avoir accès à l'information sur les affaires publiques et en particulier sur la qualité et la disponibilité du service public. A cet effet, elle pourrait renforcer la communication et la diffusion de l'information par rapport aux objectifs et à l'impact escompté de la réforme afin qu'elle ait l'adhésion et l'appropriation qui sont indispensables pour sa mise en œuvre. Elle pourrait aussi aider le Gouvernement à la formulation d'une stratégie de développement de NTIC et sa vulgarisation à tous les groupes sociaux de la population.

4.4.4 *Amélioration du processus budgétaire.* L'appui de la Banque se ferait à la fois dans le domaine de la préparation et de l'exécution du budget. S'agissant de la préparation, l'assistance de la Banque pourrait appuyer (i) le processus d'adoption d'un budget consolidé d'investissement et de fonctionnement dans la perspective de renforcer l'efficacité de la dépense et une prise en compte adéquate des charges récurrentes liées aux projets d'investissements ; (ii) l'adoption d'un mécanisme qui renforce l'étape des conférences budgétaires qui réunit les ministères techniques et les Ministères en charge des Finances et du Plan, afin que le budget soit un réel reflet des besoins prioritaires desdits départements ministériels; (iii) le renforcement des capacités des Directions d'Etudes et de Planification des départements techniques, ainsi que celles du ministère coordonnateur du processus d'élaboration du budget afin qu'il y ait un suivi rigoureux des autorisations de programmes et des crédits alloués d'une année à l'autre et assurer une plus grande responsabilisation dans le processus de budgétisation et de mise en œuvre des programmes de développement ; et (iv) le dialogue avec le Gouvernement afin d'identifier dans les lois de finances, les projets à réaliser dans le cadre des fêtes tournantes, et engager le processus de leur exécution selon la procédure budgétaire normale.

4.4.5 Concernant l'exécution du budget, l'assistance de la Banque pourrait contribuer au renforcement des capacités en ressources humaines et matérielles des structures de contrôle interne et externe qui sont (i) l'Unité du Service Fait de la Direction Générale du Contrôle Financier, afin que celle-ci exerce effectivement sa mission de vérification de la certification du Service Fait ; (ii) les services du Ministère du Contrôle d'Etat ; et (iii) la Cour des comptes. Elle pourrait également encourager à la publication des résultats des enquêtes parlementaires sur l'exécution du budget de l'Etat, ainsi que les enquêtes auprès des bénéficiaires des services publics pour mesurer leur degré de satisfaction à ces prestations de service. Dans ce cadre, la DGMP pourrait être renforcée et le contrôle a posteriori des procédures de passation des marchés publics serait confié à une structure de régulation des marchés publics autonome. L'assistance de la Banque pourrait appuyer le dialogue dans le cadre de la création de cette structure de régulation et le renforcement de ses capacités.

4.4.6 *Instauration d'un environnement juridique et judiciaire fiable.* La Banque pourrait mener un dialogue avec le Gouvernement afin que des actions appropriées soient prises par les instances habilitées pour la mise en œuvre du plan d'action qui devrait être adopté au terme de l'audit opérationnel de la justice en cours de préparation. L'assistance de la Banque pourrait contribuer notamment à : (i) renforcer les capacités du Ministère de la justice, à travers la formation des magistrats et auxiliaires de justice ; l'amélioration des conditions de travail du personnel judiciaire par la mise à disposition de matériels de bureau et matériels informatiques; la réhabilitation et/ou la construction des palais de justice et des maisons d'arrêt, notamment à l'intérieur du pays ; la création d'un centre de documentation juridique afin de recenser, répertorier et archiver les grands jugements et arrêts de la jurisprudence gabonaise et de renforcer les structures existantes ; (ii) réviser les lois et règlements en vigueur afin d'y intégrer les droits prescrits dans les engagements internationaux signés par le Gabon ; (iii) élaborer un code de la famille pour mieux garantir les droits des femmes, des enfants et de la famille ; (iv) créer un tribunal pour enfants et un juge pour l'application des peines ; et (v) élaborer un plan d'action pour la promotion et la protection des droits de l'Homme.

V. RISQUES LIES AUX INSUFFISANCES EN MATIERE DE GOUVERNANCE POUR LES OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT DU PAYS ET LES INTERVENTIONS DE LA BANQUE

5.1 Les insuffisances relevées en matière de gouvernance induisent un certain nombre de risques majeurs pour la réalisation des objectifs de développement du pays et ceux de l'assistance que la Banque pourrait apporter dans ce cadre. Ces risques sont les suivants : (i) le relâchement de l'effort de réformes engagées par le Gouvernement qui se traduirait par l'inaction au regard du diagnostic ci-dessus et des propositions d'approfondissement formulées en matière de réformes ; (ii) la faible appropriation desdites réformes par les acteurs du développement (administration, secteur privé et société civile) et ; (iii) la persistance des inégalités sociales qui pourrait déboucher sur les troubles sociaux et une certaine instabilité politique.

5.2 *S'agissant du premier risque, à savoir le relâchement de l'effort de réformes,* il convient de souligner que depuis 2002, le Gouvernement gabonais est engagé dans la mise en œuvre de réformes structurelles et de stabilisation macroéconomique qui visent à restaurer les principes de responsabilisation et de transparence dans la gestion des affaires publiques. Dans ce cadre, le Gouvernement a mis en œuvre en 2002-2003 un programme de référence à la satisfaction des services techniques du FMI et a signé en mai 2004 un accord de confirmation avec cette institution. Aussi, les quatre missions de revue trimestrielle de ce programme par le FMI ont-elles conclu à une exécution satisfaisante du programme. Le Gouvernement envisage également d'entamer officiellement les négociations d'un programme pluriannuel avec le FMI au cours du mois de septembre 2005. La Banque appuie également ledit Programme de réformes du Gouvernement. Au terme de la mission de revue à mi-parcours de l'assistance de la Banque, l'essentiel des conditions préalables au décaissement des ressources du prêt a été satisfait et des progrès ont été réalisés dans la mise en œuvre des mesures prévues.

5.3 Concernant *le deuxième risque, lié à la faible appropriation des réformes par les acteurs du développement,* le Gouvernement a entamé, depuis décembre 2003, une approche participative qui devrait aboutir à un Programme national de Bonne Gouvernance. Un Plan d'action pour son élaboration a déjà été adopté en juin 2004. Le décret portant création du Conseil national de la Gouvernance et du Secrétariat Exécutif, structure de pilotage dudit programme, a été signé en décembre 2004 et le processus de recrutement des consultants est

en cours en vue du démarrage effectif des activités prévues. Cette approche vise à garantir l'adhésion de la population aux réformes qui en résulteraient, en les impliquant aux différentes étapes, dont les principaux résultats sont : (i) un diagnostic consensuel de la problématique de la gouvernance ; (ii) une approche stratégique visant à prendre en compte la contribution des acteurs tant au niveau central que décentralisé ; et (iii), un ensemble de réformes visant à instaurer la bonne gouvernance comme mécanisme de gestion des affaires publiques au Gabon. La Banque apporte une assistance technique à ce processus participatif avec d'autres partenaires dont le PNUD.

5.4 Quant au *troisième risque portant sur l'éventualité d'une exacerbation des inégalités et des risques de troubles sociaux qui peuvent en découler*, le Gouvernement, avec l'appui de ses partenaires extérieurs dont la Banque, la Banque Mondiale et le PNUD a initié le processus participatif d'élaboration du DSRP. Ce document stratégique devra contenir des actions spécifiques qui seront retenues dans le cadre des programmes d'investissement portant sur des secteurs clé en matière de lutte contre la pauvreté tels que la santé, l'éducation, les infrastructures et l'agriculture. Ces programmes sectoriels seront formulés en référence au cadre global de la stratégie de diversification de l'économie gabonaise pour impulser la croissance par le secteur non-pétrolier, qui est plus à même de générer des emplois en vue de réduire la pauvreté. Dans ce cadre, la Banque appuie l'élaboration des cadres stratégiques de dépenses dans les secteurs de l'éducation et de la santé, ainsi que la revue des dépenses publiques dans le secteur de la santé.

5.5 La Banque aura également recours à ses instruments internes d'évaluation du risque-pays afin de mieux apprécier les impacts possibles, pour ses interventions futures au Gabon, des insuffisances susmentionnées en matière de gouvernance.

VI. SUIVI ET EVALUATION DE LA PERFORMANCE DU PAYS EN MATIERE DE BONNE GOUVERNANCE

6.1 Dans le cadre du programme national de bonne gouvernance en cours d'élaboration, le gouvernement se propose de mettre en place un système de suivi/évaluation conforme au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP). Le gouvernement s'est engagé à mener cet exercice au Gabon au cours du premier semestre 2006. Dans cette perspective, le décret n° 00235 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la Commission nationale, dénommée Gabon MAEP 2006, a été signé le 11 avril 2005. Par ailleurs, une étude appuyée par la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) a été réalisée en 2004 en vue d'évaluer les progrès accomplis par le pays en matière de gouvernance. L'étude a permis de concevoir 83 indicateurs⁶ (voir annexe 2) retenus par la CEA selon une démarche méthodologique reposant sur trois enquêtes complémentaires : (i) une enquête d'opinion d'un groupe de 109 experts ayant a priori une bonne connaissance des questions de gouvernance ; (ii) une enquête d'opinion au niveau d'un échantillon de 1500 ménages établie au plan national ; et (iii) une enquête documentaire sur les données factuelles de la gouvernance au Gabon.

Ces indicateurs couvrent trois dimensions de la gouvernance :

A. La représentation politique divisée en deux sous-critères :

- La répartition des pouvoirs

⁶ L'annexe II décrit les indices de Gouvernance au Gabon en indiquant les performances du pays au regard des différentes dimensions de la gouvernance.

- Le système électoral.
- B. La gestion économique divisée en deux sous-critères :
- Le secteur informel et privé
 - Le système fiscal.
- C. L'efficacité institutionnelle divisée en six sous-critères :
- L'équilibre constitutionnel des pouvoirs
 - Le pouvoir législatif
 - Le pouvoir judiciaire
 - Le pouvoir exécutif
 - Les droits humains et l'état de droit
 - L'organisation de la société

6.2 L'appréciation de ces indicateurs est réalisée à l'aide de l'échelle de Likert construite autour de quatre intervalles compris entre 83 et 415 correspondant respectivement au score minimal de mauvaise gouvernance et un score maximal de bonne gouvernance avec deux niveaux intermédiaires correspondant respectivement à une pratique insuffisante et une assez bonne gouvernance. La note globale pour le Gabon est de 243,7 sur 415 correspondant à des pratiques insuffisantes de bonne gouvernance. Les conclusions de cette étude seront examinées par les groupes thématiques du PNBG et constituent une bonne base pour la mise en place d'un système de suivi-évaluation des progrès en matière de bonne gouvernance au Gabon.

VII. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

7.1 Conclusion

7.1.1 La présente étude sur le profil de gouvernance au Gabon a mis en exergue la nécessité de poursuivre et d'approfondir les réformes déjà entamées par le Gouvernement et appuyées par ses partenaires, en vue de consolider les éléments qui sous-tendent la politique de la Banque en matière de bonne gouvernance qui sont la responsabilisation, la transparence, la participation des acteurs, la lutte contre la corruption et l'amélioration de l'environnement juridique et judiciaire. Les acquis concernant des réformes majeures, notamment (i) des progrès réalisés dans le processus de l'assainissement des finances publiques à travers (a) l'adoption de la loi portant révision de la loi 4/85 en ses volets virements et transferts de crédits qui participe d'une exécution rigoureuse du budget, (b) l'interconnexion au système d'information intégré des ministères dépensiers qui sont l'Education, les Travaux publics et la Santé en vue d'automatiser de la chaîne de dépense et renforcer la transparence de l'exécution budgétaire, (c) la mise en œuvre, certes timide mais progressive, du nouveau Code des marchés publics qui rompt avec le gré à gré dans la passation des marchés publics et privilégie l'appel à la concurrence, (f) la réalisation du recensement du patrimoine de l'Etat et la constitution d'une base de données sur ledit patrimoine dans sept (7) sur les neuf(9) provinces qui composent le pays ; et (ii) la lutte contre l'enrichissement illicite, devraient être consolidés. En outre, le gouvernement envisage l'élaboration d'un Programme national de Bonne Gouvernance qui est appuyée par la Banque et qui vise à renforcer la cohérence des actions initiées et à proposer des réformes au regard des contraintes et insuffisances en

matière de gouvernance relevées par l'étude. La Banque, dans le cadre de sa coopération avec le Gabon, entamera le dialogue pour approfondir les réformes dans les domaines identifiés au terme de cette étude comme prioritaires (chapitre iv) en matière de bonne gouvernance et qui pourraient être renforcées. En appui à ce dialogue, il est recommandé ce qui suit.

7.2 Recommandations

Pour le Gouvernement

- (i) Respecter le calendrier d'élaboration du Programme national de Bonne Gouvernance ;
- (ii) Exploiter le diagnostic et les éléments de recommandations de la présente étude sur le profil de gouvernance du Gabon pour enrichir la réflexion des groupes thématiques dans le cadre du processus participatif de préparation du programme national ;
- (iii) Exploiter la matrice des actions, ci-jointe en annexe, pour entamer toute action ou initiative qui concoure au renforcement de la gouvernance au Gabon en attendant la finalisation dudit programme;
- (iv) Mettre au point une stratégie de communication qui facilite l'adoption des textes d'application de la réforme administrative et son appropriation rapide par les fonctionnaires et les usagers ;
- (v) Poursuivre les réformes en cours pour le renforcement des structures de contrôle et mettre en œuvre les actions prévues dans le cadre des initiatives envisagées, dont la Transparence des Industries Extractives (EITI) et le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP).

Pour la Banque

- (i) Entamer le dialogue avec le Gouvernement sur la base des recommandations susmentionnées en vue d'élaborer un programme d'appui à la bonne gouvernance ;
- (ii) Entamer le dialogue avec les autres partenaires pour développer une synergie entre les domaines de gouvernance pouvant être appuyés par la Banque ;
- (iii) Renforcer le partenariat avec le PNUD qui appuie avec la Banque l'élaboration du Programme national de Bonne Gouvernance.

GABON : Profil de Gouvernance-Pays : Matrice des actions et indicateurs de suivi

Domaines	Objectifs	Actions	Indicateurs de suivi
1. Responsabilisation au plan politique.	1.1 Renforcer le contrôle de l'action du Gouvernement par le Parlement.	1.1 Renforcer les capacités institutionnelles des parlementaires en matière d'examen des lois de finances et de contrôle de l'exécution du budget.	1.1.1 Nombre de rapports de Commissions d'enquête et de contrôle parlementaire sur l'exécution du budget publiés par an. 1.1.2 Taux d'exécution du budget au 31 août de chaque année. 1.1.3 Part des ressources propres de l'Etat dépensée en dehors du budget (hors budget) par an.
2. Responsabilisation administrative.	2.1 Approfondir la réforme administrative pour relever les défis du développement.	2.1 Faire adopter les textes d'application de la loi sur le statut général de la Fonction Publique et le Code de déontologie adoptés, respectivement, en mai et juin 2005. 2.2 Poursuivre le nettoyage du fichier de la solde et son harmonisation avec celui de la Fonction Publique. 2.3 Mettre en place un système d'information, d'éducation et de communication sur le service public.	2.1.1 Textes d'application en vigueur au cours du 2 ^{ème} semestre de l'année 2005. 2.1.2 Le volet décentralisation de la réforme est effectif, en particulier en ses aspects financiers. 2.2.1 Fichier unique exploité, tant au niveau de la solde que de la Fonction publique, pour la gestion et le suivi des carrières des fonctionnaires avant la fin de l'année 2005. 2.3 Un système d'information sur le service public opérationnel et accessible aux citoyens au cours du 1 ^{er} semestre 2006.

3. Réforme des entreprises publiques	3. Améliorer l'environnement des affaires	3. Valider et mettre en œuvre le projet de plan d'action sur l'environnement des affaires élaboré par le gouvernement au cours du 2 ^{ème} semestre 2005.	3.1 Plan d'action validé disponible au cours du 2 ^{ème} semestre 2005. 3.2 Taux d'investissement privé.
4. Processus budgétaire	4.1 Améliorer la préparation budgétaire.	4.1.1 Intégrer le budget d'investissement et de fonctionnement en élaborant des cadres de dépenses à moyen terme (CMDT), à titre pilote, dans les secteurs de l'Education, de la Santé et des Infrastructures. 4.1.2 Elaborer les CMDT pour l'ensemble des secteurs.	4.1.1 Les CMDT pour les secteurs Education, Santé et Infrastructures opérationnels au titre du budget 2006. 4.1.2 Les CMDT disponibles pour le budget 2007 et au-delà.
	4.2 Améliorer l'efficacité de la dépense.	4.2.1 Renforcer les capacités institutionnelles, matérielles et humaines de « l'Unité du Service Fait ». 4.2.2 Soumettre au contrôle financier les dépenses de dette et de solde. 4.2.3 Parachever le processus d'informatisation de la chaîne de dépense. 4.2.4 Renforcer l'exécution du budget en réduisant à moins de 1% des ressources propres, les dépenses imprévues (hors budget).	4.2.1 Effectif et quantité d'équipements affectés à l'Unité du « Service Fait » renforcés. 4.2.2.1 Les dépenses de dette et de solde suivent la procédure légale de contrôle à compter du 1 ^{er} semestre 2006. 4.2.2.2 Nombre de dossiers de dette et solde soumis à l'Unité du « Service fait ». 4.2.3 Nombres d'unités décentralisées de « l'Unité du Service Fait » au niveau des Ministères techniques opérationnelles, en plus de celles de l'Education, de la Santé et des infrastructures. 4.2.4.1 Délais de parution de la balance du Trésor (délai légal est de un mois après la clôture des opérations du mois).

		<p>4.2.5 Renforcer les capacités matérielles et financières de la Cour des Comptes.</p> <p>4.2.6 Cibler des priorités pour le Contrôle Général d'Etat et affecter des moyens conséquents pour leur réalisation.</p>	<p>4.2.4.2 Part de dépenses hors budget dans le total</p> <p>4.2.5 Pourcentage d'accroissement du budget de la Cour des comptes et de ses effectifs.</p> <p>4.2.6 Pourcentage d'accroissement du budget du Contrôle d'Etat pour les exercices budgétaires 2006 et 2007.</p>
	4.3 Améliorer le recouvrement des recettes.	4.3.1 Mettre en place un système de traitement informatisé transparent, accessible à la fois aux inspecteurs des Directions générales des Impôts, des Douanes et aux Services du Trésor.	4.3.1 Un système informatisé intégré disponible et opérationnel.
	4.4 Augmenter la transparence des marchés publics.	<p>4.4.1 Renforcer les capacités institutionnelles, humaines et matérielles de la Direction Générale des marchés publics (DGMP).</p> <p>4.4.2 Renforcer l'appropriation du Code des marchés publics et réaliser à cet effet les études sur les Procédures et pratiques de passation des marchés publics (CPAR) et sur la responsabilité financière (CFAA).</p>	<p>4.4.1.1 Décret relatif au Code des marchés publics revu et nettoyé des incohérences relevées actuellement au cours de son application.</p> <p>4.4.1.2 Effectif et quantité d'équipements affectés à la DGMP</p> <p>4.4.2.1 CPAR et CFAA élaborés au cours du 1^{er} semestre 2006.</p> <p>4.4.2.2 Part des marchés publics traités par la DGMP. Cette proportion est de 34% pour les marchés de l'année 2004.</p>
5. Environnement des entreprises	5.1 Améliorer la crédibilité de l'Etat.	<p>5.1.1 Réduire le délai de paiement par le Trésor public.</p> <p>5.1.2 Formaliser le cadre de dialogue par une concertation</p>	<p>5.1.1 Délai moyen de paiement par le Trésor. Actuellement ce délai est de 120 jours, après réception des dossiers par le Trésor.</p> <p>5.1.2 Nombre de rencontres par an.</p>

		semestrielle avec les opérateurs économiques.	
	5.2 Améliorer le cadre légal et réglementaire	5.2.1 Mettre en œuvre les décrets d'application des lois sur la concurrence, sur le code forestier, ainsi que le code minier. 5.2.2 Vulgariser le code des impôts harmonisé avec les actes uniformes de l'OHADA 5.2.3 Mettre en place un Ordre national des Experts comptables. 5.2.4 Appuyer la formation d'Experts comptables	5.2.1 Décrets d'application de la loi sur la Gouvernance, du Code forestier et Code minier pris. 5.2.2 Code des impôts harmonisé avec les actes de l'OHADA et appliqué par l'Administration et le secteur privé. 5.2.3 Un Ordre des Experts comptable opérationnel. 5.2.4 Nombre d'experts comptables formés par an à compter de 2007.
	5.3 Renforcer le secteur bancaire et financier	5.3.1 Adopter une stratégie nationale de Micro-finance.	5.3.1.1 Stratégie nationale de Micro-finance adoptée et mise en œuvre en 2006. 5.3.1.2 Nombre de structures de micro-finance agréées par la COBAC par an.
6. Transparence politique et électorale.	6.1 Renforcer l'éducation civique des citoyens	6.1 Renforcer les capacités de la Direction des élections et de la Société civile afin qu'elles informent et sensibilisent la population sur ses droits et devoirs.	6.1.1 Taux d'inscription sur la liste électorale. 6.1.2 Taux de participation aux élections.
	6.2 Renforcer la transparence dans la gestion des ressources allouées aux partis politiques	6.2 Conditionner l'allocation des ressources aux partis politiques à la communication de rapports d'activités de l'année précédente.	6.2 Nombre de partis ayant soumis au Ministère de l'Intérieur et à DGB le bilan de l'utilisation des ressources perçues.
7. Accès à l'information.	7.1 Renforcer les capacités de la presse	7.1 Faire adopter, à l'initiative du Conseil National de la Communication, des règles définissant clairement les fautes ainsi que les sanctions applicables aux organes de presse dans l'exercice de leur mission.	7.1 Manuel de procédures de la CNE établi.
8. Participation.	8.1 Renforcer les capacités de	8.1.1 Réaliser une étude devant déboucher sur une	8.1.1 Etude disponible et Plan

	la société civile.	stratégie de mobilisation de la société civile. 8.1.2 Former les membres du CES sur les enjeux des politiques publiques.	d'action pour le renforcement de la société civile, en particulier, les associations de femmes. 8.1.2 Programme de formation du CES.
9. Système juridique	9.1 Etoffer le système juridique.	9.1.1 Mettre les textes de loi en cohérence avec les droits prescrits dans les engagements internationaux du Gabon au cours de l'année 2006. 9.1.2 Elaborer un code de la famille au cours de l'année 2006. 9.1.3 Elaborer un plan d'action pour la promotion et la protection des droits de l'homme.	9.1.1 Codes et lois harmonisés prenant en compte les engagements internationaux du Gabon disponibles. 9.1.2 Code de la famille élaboré et adopté par le Parlement. 9.1.3 Plan d'action pour la promotion des droits de l'homme disponible et mise en application.
10. Système judiciaire	10.1 Réorganisation du système judiciaire	10.1 Réaliser l'étude sur l'audit opérationnel de la justice et en déduire un plan d'action pour le renforcement de la justice.	10.1.1 Rapport de l'audit opérationnel de la justice disponible en 2006. 10.1.2 Plan d'action pour le renforcement de la justice adopté en 2006 et mis en application.
11. Lutte contre la corruption et le blanchiment des capitaux	11. Rendre opérationnelles les structures de lutte contre la corruption et le blanchiment de l'argent.	11.1 Renforcer les capacités matérielles et humaines de la Commission nationale de lutte contre la pauvreté et la lutte l'enrichissement illicite.	11.1.1 Taux d'accroissement du budget de la Commission pour l'exercice budgétaire 2006. 11.1.2 Postes budgétaires pourvus et conditions de sécurité matérielle (coffres) sont disponibles au cours du 2 ^{ème} semestre 2005.

GABON - INDICES DE GOUVERNANCE

Indice général de gouvernance : 243,18 (Echelle : de 83 à 415)			
1 Indice de gouvernance Représentation politique : 44,26 (échelle : de 15 à 75)			
1.1. Sous indice de gouvernance (échelle : de 7 à 35)	Echelle : de 1 à 5	1.2 Sous indice de gouvernance (échelle : de 8 à 40)	Echelle de 1 à 5
Pluralisme démocratique (X1)	3,08	Crédibilité du système électoral (X8)	3,02
Mode de formation de l'exécutif (X2)	1,28	Crédibilité de la loi électorale (X9)	2,92
Mode d'élection parlementaire (X3)	3,29	Légitimité de l'autorité électorale (X10)	3,03
Mode d'élection des membres du Conseil régional (X4)	3,14	Impartialité de l'autorité électorale (X11)	2,84
Mode d'élection des membres de l'Assemblée locale (X5)	3,18	Sécurité pendant les élections (X12)	3,18
Mécanisme de participation à la prise de décision (X6)	2,94	Accès aux médias publics (X13)	3,24
Acceptation d'un cadre démocratique(X7)	3,06	Transparence des élections (X14)	2,97
		Contrôle des élections (X15)	3,07
2 Indice de gouvernance Efficacité institutionnelle et responsabilisation : 155,24 (échelle : de 52 à 260)			
2.1 Sous indice de gouvernance Equilibre constitutionnel des pouvoirs : 3,28 (échelle : de 1 à 5)	Echelle : de 1 à 5	2.4 Sous indice de gouvernance Pouvoir exécutif : 50,29 (échelle : de 17 à 85)	Echelle de 1 à 5
Equilibre constitutionnel des pouvoirs (X16)	3,28	Indépendance du pouvoir exécutif (X28)	3,06
2.2 Sous indice de gouvernance Pouvoir législatif : 17,93 (échelle : de 6 à 30)		Composition du corps des hauts fonctionnaires (X29)	2,97
Indépendance du pouvoir législatif (X17)	2,84	Corruption au sein de l'exécutif (X30)	3,06
Efficacité de l'organe législatif (X18)	3,12	Critères de gestion du personnel de la fonction publique (X31)	2,84
Efficacité de l'organe législatif à contrôler l'exécutif (X19)	3,03	Mécanismes de responsabilisation (X32)	2,96
Pertinence des débats parlementaires (X20)	3,04	Opinions sur les fonctionnaires (X33)	2,81
Force de l'opposition au parlement (X21)	2,89	Obligation du gouvernement de rendre compte (X34)	2,95
Corruption au sein de l'organe législatif (X22)	3,01	Transparence du gouvernement (X35)	2,91
		Efficacité des services publics (X36)	2,92
2.3 Sous indice de gouvernance Pouvoir judiciaire ; 15,05 (échelle : de 5 à 25)		Accès aux services publics (X37)	2,88
Indépendance de l'organe judiciaire (X23)	3,00	Pertinence des services publics à répondre aux besoins des pauvres (X38)	2,94
Mode de nomination des juges (X24)	2,93	Pertinence des services publics à répondre aux besoins des femmes (X39)	2,98
Accès aux tribunaux (X25)	3,06	Responsabilités des collectivités locales (X40)	2,83

Droit à la justice (X26)	3,15	Allocation des ressources (X41)	2,90
Corruption au sein de l'organe judiciaire (X27)	2,92	Sensibilité du Gouvernement aux besoins des communautés (X44)	2,72
2.5 Sous-indice de gouvernance droits humains et état de droit : 54,86 (échelle : de 18 à 95)	Echelle de 1 à 5	2.6 Sous indice de gouvernance organisation de la société : 14,48 (échelle : de 5 à 25)	Echelle de 1 à 5
Respect des droits humains (X45)	2,99	Indépendance de la société civile (X64)	2,93
Efficacité des mécanismes pour rapporter les violations (X46)	2,85	Rôle des OSC dans la gestion des conflits (X65)	2,91
Violations portées à la connaissance du public (X47)	2,93	Influence des OSC sur les politiques et programmes (X66)	2,84
Porter les violations des droits de la femme à la connaissance du public (X48)	2,84	Rôle des OSC dans promotion de la transparence et l'obligation de rendre compte (X67)	2,93
Actions contre les violations (X49)	2,84	Indépendance des masses média (X68)	2,87
Actions contre les violations des droits de la femme (X50)	2,76		
Respect de l'Etat de droit par les leaders politiques (X51)	2,94		
Critères de recrutement des responsables (X52)	2,96		
Respect des droits humains par la police/ la gendarmerie (X54)	2,99		
Formation des forces de police/gendarmerie (X55)	2,88		
Equipement de police/gendarmerie (X56)	2,84		
Confiance dans la capacité des organes chargés d'appliquer la loi (X57)	2,81		
Suivi des violations par la police/gendarmerie (X58)	2,72		
Violations suivies par la société civile (X59)	2,79		
Sanctions en cas de violations (X60)	2,84		
Participation à la résolution des conflits (X61)	3,19		
Indépendance des organes de surveillance (X62)	2,86		
Efficacité des organisations de surveillance (X63)	2,93		
3 Indices de gouvernance			
Gestion économique : 43,68			
(échelle : De 16 à 80)			
3.1 Sous indice de gouvernance Secteur informel et privé : 20,61 (échelle : de 8 à 40)	Echelle de 1 à 5	3.2 Sous indice de gouvernance Système fiscal : 20,06 (échelle : de 8 à 40)	Echelle de 1 à 5
Environnement favorable au secteur privé (X69)	2,94	Impartialité du système fiscal (X76)	2,90
Appui du gouvernement au secteur informel (X70)	3,05	Impact du système fiscal sur l'investissement local (X77)	2,83
Encouragement du secteur privé par le gouvernement (X71)	2,95	Impact du système fiscal sur les affaires (X79)	3,02
Participation du secteur privé à la formulation des politiques (X72)	2,98	Efficacité du système de collecte des impôts (X80)	2,95

Politiques et pratiques gouvernementales favorables aux marchés (X73)	3,01	Efficacité du système de collecte des impôts (X80)	2,93
Impact des crimes sur la conduite des affaires (X74)	2,81	Fraude fiscale (X81)	2,88
Partenariat entre secteur public et secteur privé (X75)	2,87	Corruption dans le système de collecte des impôts (X82)	2,72
Partenariat entre secteur public et secteur privé (X75)	2,87	Transparence dans le système de collecte des impôts (X83)	2,83

Indice général de bonne gouvernance est la somme les trois sous indices relatifs à : la représentation politique, l'efficacité institutionnelle et la responsabilisation, et la gouvernance économique. La valeur de l'indice pour le Gabon est de 243, 18. Ce qui correspond à des pratiques insuffisantes en matière de bonne gouvernance.

Indice général de bonne Gouvernance (I) : Echelle de Likert

83 < I < 124 et I = à 83 ou 124	Mauvaise gouvernance
125 < I < 249 et I = 125 ou 249	Pratiques insuffisantes de bonne gouvernance
250 < I < 332 et I = 250 ou 332	Assez bonne gouvernance
333 < I < 415 et I = 333 ou 415	Bonne gouvernance

Source : CEA/ISTA : Etude sur les progrès accomplis par le Gabon sur la Gouvernance, Octobre 2003.

Processus de préparation des Lois de Finances

1. Les projets de lois de Finances sont élaborés par le Gouvernement. A cet effet, le Ministre en charge des Finances prépare, sous l'autorité du Premier Ministre, les projets de loi de Finances qui sont examinés et adoptés en Conseil des Ministres, le Ministre en charge de la Planification faisant des propositions pour ce qui concerne le budget d'investissement. La préparation par le Gouvernement des projets de loi de Finances commence en janvier et se termine en octobre. Elle se déroule en trois phases qui sont : (i) l'élaboration du cadrage général des perspectives ; (ii) la mise au point progressive et négociée du budget ; et (iii) l'examen du budget par le Conseil Economique et Social et son adoption par le Conseil des Ministres.

2. La *première phase*, à savoir, le *cadrage général des perspectives* dure de janvier à la mi-mai et est interne aux Ministères en charge des Finances et de la Planification. Elle comprend trois étapes clés qui sont : (a) l'évaluation primaire des ressources et des charges ; (b) la confection d'une esquisse interne de politique sectorielle ; et (c) les travaux préparatoires au séminaire gouvernemental d'orientation budgétaire. Cette phase débute donc par une réflexion interne sur l'évaluation primaire des recettes et des charges de l'année N+1 sur la base notamment des observations réalisées sur le budget de l'année N-1. Elle consiste à revoir des variables clés telles que les niveaux et les prix des principaux produits d'exportation dont le pétrole, le manganèse et les grumes, ainsi que le PIB et ses composantes et le niveau d'exécution à mi-parcours du budget de l'année N. Ces différentes informations permettent d'avoir une idée approximative à la fois des recettes et des dépenses de l'année N+1. Les structures impliquées dans cette étape sont la Direction générale du Budget pour ce qui concerne le cadre macroéconomique, le Comité Inter Institutionnel des Statistiques pour les données relatives à l'exécution du budget, la Direction générale de la Comptabilité Publique pour ce qui est du service de la dette, le Commissariat au Plan pour ce qui concerne les dépenses d'investissement et les dons, et la Direction générale des Impôts et la Direction générale des Douanes et des Droits indirects pour ce qui concerne les recettes. Cette phase se poursuit par la confection d'une esquisse interne de politique sectorielle et des prévisions macro-économiques et la mise en cohérence de toutes ces données permet d'aboutir à une esquisse de budget pour l'année N+1. L'élaboration des documents relatifs aux travaux préparatoires du séminaire gouvernemental d'orientation budgétaire constitue la troisième et dernière étape de cette phase. Ces documents présentent une analyse rétrospective de la politique budgétaire du Gouvernement au cours des trois dernières années et une analyse des perspectives économiques et budgétaires des trois prochaines années ainsi que des variables de politiques économiques y relatives avec leurs effets attendus.

3. La *deuxième phase* relative à la *mise au point progressive et négociée du Budget* comporte deux étapes qui sont : (a) l'organisation du séminaire gouvernemental d'orientation budgétaire ; et (b) les conférences budgétaires. Ce séminaire gouvernemental est une étape introduite récemment dans le processus budgétaire et qui vise à orienter efficacement la politique économique et financière et à renforcer la solidarité gouvernementale. Il est présidé par le Premier Ministre. Au cours dudit séminaire, les différents membres du Gouvernement prennent connaissance de l'esquisse budgétaire. C'est également l'occasion de les informer sur les priorités gouvernementales ainsi que sur les contraintes économiques et financières qui pèsent sur les finances de l'Etat. Lors de ce séminaire, chaque responsable de département ministériel soumet à ses pairs les priorités sectoriels dont il a la charge. Il est rappelé au cours de cet exercice le rôle assigné à chaque ministre qui est d'exécuter les crédits qui lui auront été alloués en vue d'atteindre les objectifs fixés conjointement avec ses pairs. Ce séminaire aboutit à la rédaction d'une « lettre de cadrage » du Premier Ministre qui rappelle notamment les données générales de l'économie et leurs évolutions possibles et relève les grands axes de la politique budgétaire du Gouvernement. C'est cette lettre qui sert de référence pour les techniciens des différents ministères pour élaborer des projets et budgets qui devraient respecter les priorités et plafonds arrêtés en séminaire gouvernemental.

4. Quant aux conférences budgétaires, deuxième étape clé de cette phase, elles consistent en des réunions qui ont lieu de la mi-juin à la mi-juillet, entre chaque ministère gestionnaire et les ministères en charge des Finances et de la Planification. Elles sont présidées conjointement par le Directeur général du Budget et le Commissaire général au Plan, représentant respectivement les ministres des finances et de la planification. Ces réunions portent sur l'examen des propositions de dépenses de chaque ministère et le cas échéant de leur budget de recette. Avant la tenue desdites conférences, les correspondants budgétaires qui sont au niveau de la DGB, dont la mission est d'aider les administrations à mieux préparer leur budget, prennent les contacts appropriés en vue de mener à bien cette étape. L'exercice consiste notamment : (i) à considérer comme base du nouveau budget les services votés ; (ii) à rajouter des mesures nouvelles qui rentrent dans le cadre des priorités du Gouvernement et proposer des économies budgétaires le cas échéant ; et (iii) à financer les mesures nouvelles grâce à un redéploiement des crédits de l'exercice antérieur, le cas échéant par des crédits additionnels.

5. Cependant, depuis l'exercice budgétaire 2004, en lieu et place des sessions plénières est organisée une seule et unique plénière présidée par le DGB à laquelle sont conviés l'ensemble des secrétaires généraux de chaque département ministériel et autres institutions. Cette réunion et celles tenues entre les correspondants de la DGB et les gestionnaires de crédits de chaque ministère servent à affiner les projets de budget de chaque ministère au terme desquelles une monture budgétaire est proposée à l'arbitrage du Ministre chargé des finances. Ces réunions permettent de vérifier, en particulier, le respect des plafonds de crédits fixés par ministère à la suite du séminaire intergouvernemental, de déceler les programmes figurant au budget simplement par inertie ou par habitude des responsables, de procéder à l'examen de tous les programmes, avec possibilité de remise en cause de chaque poste de dépense, et la justification et l'établissement des priorités en vue de rationaliser les dépenses et permettre un meilleur contrôle. En ce qui concerne les dépenses d'investissement, il est demandé aux ministères dépensiers de fournir l'étude détaillée du projet avec toutes les factures pro formats nécessaires. Parallèlement aux conférences budgétaires, les prévisions des dépenses et recettes de l'année N+1 sont affinées. Par ailleurs, toutes les dispositions fiscales et douanières qui permettent la réalisation de cette recette sont mises en forme et intégrées dans le texte de loi formant la loi de finances. A la fin des conférences budgétaires, tous les documents budgétaires y compris l'annexe explicative, sont confectionnés et transmis au CES.

6. *La troisième phase* est celle de *l'examen du projet de loi de finances par le Conseil Economique et Social et le Conseil des Ministres*. Elle débute par la transmission, dans la première quinzaine du mois de septembre, du projet de loi de finances au CES qui émet un avis ayant des recommandations particulières. Cependant, compte tenu de la faiblesse des capacités institutionnelles du CES, ces recommandations donnent lieu rarement à des modifications significatives. Après le CES, le projet de loi de finances et les documents qui l'accompagnent sont examinés par le Conseil interministériel dans la seconde quinzaine du mois de septembre et à ce stade, d'autres arbitrages peuvent intervenir. Le projet de loi est examiné, au cours de la dernière semaine de septembre par le Conseil d'Etat dont le visa est obligatoire. Les amendements au cours de cette étape portent généralement sur la forme et la rédaction des différents articles. Après le Conseil d'Etat, le Conseil des Ministres se réunit pour adopter le projet de loi. Et même à ce stade-ci, des modifications peuvent intervenir. C'est après cette dernière phase que le projet de loi de finances est envoyé à L'Assemblée Nationale pour examen au plus tard le 15 octobre.

7. Le dépôt à l'Assemblée Nationale du projet de loi de Finances, dans la pratique, s'est fait, soit hors délais constitutionnels, soit dans les délais constitutionnels mais avec plusieurs modifications envoyées au Parlement après ce dépôt. Concernant le budget 2004 par exemple, des modifications fiscales importantes, relatives notamment à la hausse de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 18 à 25 % sur certains produits, ont été envoyées directement au Sénat par le gouvernement après vote du budget par l'Assemblée Nationale. Par ailleurs, après le vote par le Parlement et la promulgation par le Président de la République, le budget de l'Etat fait l'objet de plusieurs transferts et virements de crédits. Ceci traduit en réalité une faible concertation au sein de l'administration et une préparation insuffisante du projet de loi de finances.

8. En effet, lors de la préparation de la loi de finances, les lois et règlements en vigueur ne sont pas toujours respectés, surtout pour ce qui est du budget d'investissement. C'est ainsi que la programmation en terme d'autorisation de programme et de crédit de paiement prévue par la loi 4/85 relative aux lois de finances n'est pas effective, résultant du fait que les dossiers programmes ne sont plus suivis. En effet, par ce mécanisme, un programme donné fait l'objet d'une autorisation pour sa mise en œuvre qui s'étale sur plusieurs années, et un crédit de paiement est accordé par exercice budgétaire, jusqu'au financement complet dudit programme. Cependant, le cloisonnement entre les différentes administrations budgétaires, les profils inadaptés de certains cadres responsabilisés dans ces administrations contribuent à réduire les performances en matière de préparation budgétaire. Par ailleurs, plus d'un tiers du budget d'investissement (cinquante milliards de francs CFA), est mobilisé au titre des «Fêtes Tournantes» organisées annuellement dans deux provinces à l'occasion de la fête nationale. Ce budget ne suit pas le processus budgétaire normal. Il donne lieu à des projets qui ne sont approuvés ni par le Gouvernement dans son ensemble, ni par le Parlement. Ces dépenses échappent au circuit normal en place, en particulier au Contrôle financier ainsi qu'au Code des marchés publics.

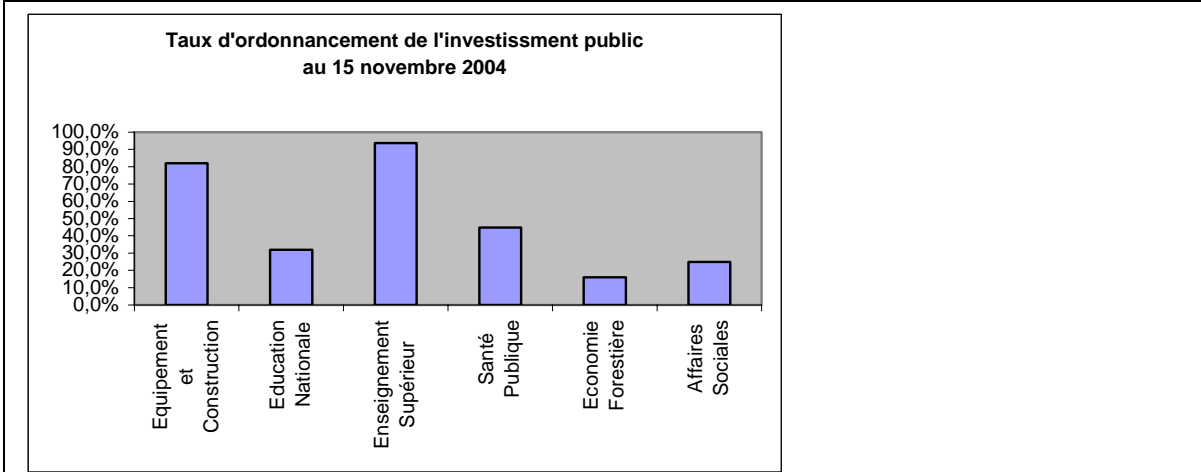
Processus d'exécution du Budget

1. En référence à la loi 5/85 portant règlement de la comptabilité publique de l'Etat, les dépenses de l'Etat doivent être prévues dans les lois de finances et être conformes aux lois et règlements. Elles comprennent les quatre catégories suivantes : (i) les dépenses de fonctionnement ; (ii) les dépenses d'investissement, (iii) les charges de la dette publique et ; (iv) les prêts et avances. Les crédits sont répartis entre les départements ministériels et étaient spécialisés par nature de dépenses, jusqu'à l'exercice 2004 à partir duquel le Gabon a adopté une nouvelle nomenclature qui est celle du budget par objectif. Avant d'être payée, toute dépense doit être engagée, liquidée et ordonnancée. La transparence dans l'exécution de la dépense s'apprécie à travers le respect des textes de loi qui régissent les différentes étapes ci-dessous qui constituent le circuit de la dépense.

2. La première étape qu'est *l'engagement* s'entend comme l'acte par lequel l'Etat crée ou constate à son encontre une obligation qui engendre une charge. Par exemple, en matière d'achat de fournitures ou d'exécution de travaux ou de services, l'engagement est constitué par l'établissement d'une commande, ou la passation d'une convention ou d'un marché. Les administrateurs de crédit, leurs délégués et ou suppléants ont seuls qualité pour engager les dépenses de l'Etat. Dans la pratique, l'administrateur de crédit initie la dépense en remplissant le formulaire de bon d'engagement auquel une facture proforma est jointe. Cette facture est établie par la Société qui aura obtenu le marché au terme d'une procédure d'appel d'offres pour un marché de montant égal et supérieur à 30 000 000 de F CFA, ou par une Société sélectionnée par entente directe pour un marché d'un montant inférieur à celui susmentionné. En dépit du renforcement institutionnel intervenu depuis janvier 2002 avec la création de la Direction générale des Marchés publics pour veiller à l'application stricte de la procédure d'appel d'offres, la pratique du gré à gré perdure. Certains administrateurs de crédits ont tendance à privilégier cette dernière procédure qui ne consolide ni la transparence ni l'efficacité du service sollicité et saucissonnent les marchés à cette fin. Le bon d'engagement est transmis à la Direction générale du Budget (DGB) pour attester de la conformité de la dépense et de la disponibilité des crédits. Une fois ces éléments validés, il est établi un titre d'engagement, qui est saisi dans le système informatisé de la DGB avec les références de la dépense. Le titre d'engagement signé, conjointement par l'administrateur de Crédit et le Directeur général du Budget, permet au département technique d'engager l'Etat.

3. La deuxième étape relative à *la liquidation* a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter son montant et sa date d'exigibilité. Exception faite des cas d'avances autorisées par le règlement, la liquidation est effectuée seulement après le service fait. La réalité du service fait est certifiée par l'administrateur de crédit, sous sa responsabilité. Dans la pratique, cette étape comporte de graves anomalies qui sapent toute l'efficacité de la dépense. Selon les informations recueillies auprès des différents services, plus de 50 % des factures soumises à la Direction Générale du Contrôle Financier comportent la mention « service fait » sans qu'aucun service n'ait été vraiment délivré. Cette situation résulterait des retards de paiement au niveau du Trésor, qui amènent les fournisseurs à exiger d'être payés avant que le service ne soit fait. Cette fausse certification constitue une faiblesse notoire dans la gestion de la dépense qui se traduit par un énorme gaspillage de ressources publiques.

4. La troisième étape, *l'ordonnancement*, est l'acte administratif donnant ordre au comptable de payer la dette de l'Etat. Le dossier portant la mention "service fait" est envoyé à la Direction Générale du Contrôle Financier qui a pour mission de contrôler la certification faite par l'administrateur de crédit. Cette étape de contrôle constitue un des maillons faibles de la chaîne de dépense. Il y a très peu de rigueur dans ce contrôle dans la mesure où la Direction du Service Fait se trouve dans l'incapacité d'accomplir sa mission à cause de son effectif très réduit (deux cadres et une assistante) et du fait qu'elle soit représentée uniquement à Libreville. Cette étape paraît fictive dans la mesure où la structure n'a pas la capacité de réaliser sa mission. Après cette étape de contrôle, il est établi l'ordonnance de paiement, signée conjointement par le Directeur général du Contrôle Financier et le Directeur général du Budget et tout le dossier est transmis à la Direction de la Dépense de la Direction générale des Services du Trésor.



5. La quatrième étape, *le paiement* est l'acte par lequel l'Etat se libère de sa dette. Le dossier, selon la nature de la dépense, est affecté à un agent qui procède à la saisie informatique. Avant de procéder au paiement, le Service des Oppositions et Précomptes de la Direction de la Dépense, en coordination avec la Direction des Recettes, s'assure que le fournisseur en question n'est pas redevable à l'Etat. Si oui, le montant correspondant à la créance due à l'Etat est prélevé, et le Directeur de la Dépense fait la validation définitive de la dépense. Cette information est transmise à la Direction de la Programmation des Ressources et des Règlements pour paiement, en fonction des fonds disponibles.

6. Il ressort de l'analyse de la gestion de la dépense qu'il n'y a pas transparence dans la mesure où trois étapes clés de la chaîne ne sont pas sécurisées. Il s'agit : (i) de la procédure de passation des marchés publics par appel d'offres que les administrateurs de crédit ne parviennent pas à s'approprier ; et (ii) de la fausse certification qui est tout à fait contraire au texte de loi réglementant la comptabilité publique ; et (iii) de la faiblesse des capacités institutionnelles de la Direction Générale du Contrôle Financier qui rend cette étape en matière de contrôle quasi-inexistante. Des réformes vigoureuses s'avèrent nécessaires pour renforcer la transparence et assainir la chaîne de la dépense.

Liste de la documentation, des textes de lois et décrets consultés

1. Banque africaine de développement, Division de la Gouvernance : Evaluation du profil de gouvernance-pays, liste de contrôle/questionnaire-Directives à l'intention du personnel, octobre 2003.
2. Banque africaine de développement - Politique en matière de bonne gouvernance.
3. Banque africaine de développement - Département des Opérations par Pays - Régions Centre et Ouest ; Cameroun - Profil de Gouvernance Pays, juin 2004.
4. Banque africaine de développement Département des Opérations par Pays - Régions Centre et Ouest et Représentation Résidente du PNUD, République du Tchad-Rapport sur le Profil de Gouvernance du Pays, septembre 2004.
5. Banque Mondiale ; Union Européenne & Banque Africaine de Développement ; Etude de la gestion des dépenses publiques à Madagascar ; juin 2003.
6. Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) et Institut Sous-régional Multisectoriel de Technologie Appliquée, de Planification et d'Evaluation de Projets (ISTA), Rapport national provisoire : Etude sur les progrès accomplis par le Gabon sur la Gouvernance ; octobre 2003.
7. Conseil national de la Communication, Rapports d'activités 2003.
8. Cour Constitutionnelle ; Recueil des décisions et avis 1992 à 1995 ; mars 1998.
9. Cour Constitutionnelle, Recueil des décisions et avis 1996.
10. Cour Constitutionnelle, Recueil des décisions et avis 1997 ; mars 1998.
11. Cour des Comptes ; Rapport général sur le contrôle de l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2002.
12. Cour des Comptes ; Rapport général sur le contrôle de l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 1999.
13. Cour des Comptes ; Rapport général sur le contrôle de l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2000.
14. Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique (ACBF), PNUD, SENAREC et PRECAGEF; Actes du séminaire atelier de lancement de l'étude sur le programme national de gouvernance et de lutte contre la corruption (décembre 2003).
Fonds des Nations Unies pour la Population (FNUAP) : Etude socio juridique du statut de la femme Gabonaise, 1997.
15. Helis Jean Luc, Gabon, Aide-mémoire : Propositions pour l'amélioration de la gestion des Finances Publiques, Fonds monétaire international (FMI), Département des Finances Publiques, 15 février 2005.
16. Juriscope-Centre d'accès aux droits étrangers ; OHADA : Traité et actes uniformes commentés et annotés ; 2ème édition ; 2002.
17. Ministère de l'Economie, des Finances, du Budget et de la Privatisation ; Rapport économique et financier, accompagnant la Loi de finances de l'année 2004.
18. Ministère de l'Economie, des Finances, du Budget et de la Privatisation ; Loi de finances de l'année 2004.
19. Ministère de l'Economie, des Finances, du Budget et de la Privatisation; Budget de Fonctionnement : Annexe explicative à la Loi de finances de l'année 2004.
20. Ministère de l'Economie, des Finances, du Budget et de la Privatisation ; Direction Générale de l'Economie ; Tableau de bord de l'économie N° 34 - situation 2003, perspectives 2004 - 2005; septembre 2004.
21. Ministère des Droits de l'Homme ; Le livre blanc des droits humains au Gabon ; juin 2004.
22. Ministère de la Famille et de la Promotion de la Femme et PNUD, Résultats de l'enquête femmes et prise de décision ; juillet 2000.
23. Ministère de la Planification et de la Programmation du Développement - Commissariat Général au Plan et au Développement ; Document de stratégie de réduction de la pauvreté - Projet de document intérimaire ; juin 2003.
24. Ministère de la Planification et de la Programmation du Développement, Etude Prospective à long terme Gabon 2025, 1996.
25. Ministère de la Planification et de la Programmation du Développement ; Loi de développement et d'aménagement du territoire : Avant projet de rapport au Gouvernement : synthèse ; juin 2002.
26. Ministère de la Justice, Recommandations des Etats généraux de la justice de 2003.
27. PNUD, Rapport sur la gouvernance au Gabon (2004).
28. PNUD ; Rapport mondial sur le développement humain ; 2004.

TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

29. Assemblée Nationale ; Règlement : Résolution n° 001/2001 du 27 juin 2001 modifiant la résolution n°1 du 12 juin 1999 portant règlement de l'Assemblée Nationale..
30. Assemblée Nationale ; Arrêté n°00307/BUR/ANG du 30 octobre 1998 portant organisation des services de l'Assemblée Nationale.
31. SENAT ; Arrêté n° 001/BS du 04 juin 1998 portant organisation et fonctionnement des services administratifs du SENAT.
32. SENAT ; Règlement du SENAT ; déclaré conforme à la Constitution par Décision n° 005/CC du 27 février 1998 de la Cour Constitutionnelle.

Lois

33. Loi n° 03/ 91 du 26 mars 1991 portant Constitution de la République Gabonaise ainsi que ses lois modificatives.
34. Loi n° 13/2003 du 19 août 2003 portant modification de certaines dispositions de la Constitution.
35. Loi n° 37/98 du 20 juillet 1999 portant code de la nationalité gabonaise.
36. Loi n° 003/2003 modifiant et complétant la loi organique n° 9/91 du 26 septembre 1991 sur la Cour Constitutionnelle, modifiée par la loi organique n° 13/94 du 17 septembre 1994.
37. Loi n° 1/97 du 22 avril 1997 relative aux libertés publiques.
38. Loi n° 11/94 de septembre 1994 fixant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour des Comptes.
39. Loi n° 005/ 2002 fixant l'organisation, la composition, la compétence et le fonctionnement du Conseil d'Etat du 27 novembre 2002.
40. Loi n° 4/85 relative aux Lois de Finances.
41. Loi n° 6/2002 portant modification de certaines dispositions de la loi n° 4/85 du 27 juin 85 relative aux Lois de Finances.
42. Loi n° 5/85 du 27 juin 1985 portant règlement général sur la comptabilité publique de l'Etat.
43. Loi n° 013/2003 du 27 janvier 2004 (Loi de Finances) déterminant les ressources et charges de L'Etat pour l'année 2004.
44. Loi n° 7/94 de septembre 1994 portant organisation de la justice
45. Loi n° 11/70 du 17 décembre 1970 portant statut des huissiers de justice.
46. Loi n° 10/70 du 17 décembre 1970 sur le règlement des conflits d'attribution entre la juridiction judiciaire et la juridiction administrative.
47. Loi n° 4/82 du 22 juillet 1982, fixant le régime de l'assistance judiciaire.
48. Loi n° 1/85 du 27 juin 1985, fixant les règles de l'exercice de la profession d'avocat.
49. Loi n° 7/94 du 16 septembre 1994 portant organisation de la justice.
50. Loi n° 8/94 du 16 septembre 1994 portant modification de la Loi n° 2/93 du 14 avril 1993, fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature.
51. Loi n° 9/94 du 16 septembre 1993, fixant la compétence et le fonctionnement des cours d'appel et des tribunaux de première instance.
52. Loi n° 9/94 du 27 septembre 1994 fixant l'organisation, la composition, la compétence et le fonctionnement de la Cour de Cassation.
53. Loi n° 15/98 du 23 juillet 1998 instituant la charte des investissements.
54. Loi n° 3/94 du 21 novembre 1994 modifiée par la loi n°12 /2000 du 12 octobre 2000 portant Code du travail.
55. Loi n° 14/98 de juillet 1998 fixant le régime de concurrence.
56. Loi 014/2002 du 28 janvier 2002 portant création du centre de propriété industrielle du Gabon (CEPIG).
57. Loi n° 002/2003 du 7 mai 2003 instituant un régime de prévention de l'enrichissement illicite.
58. Loi n° 003/ 2003 portant création, organisation et fonctionnement de la commission nationale de lutte contre l'enrichissement illicite.
59. Loi n° 4/82 du 22 juillet 1982 portant sur les article 170 à 177 relatifs aux femmes et aux enfants, et les articles 179 à 181 relatifs aux handicapés.
60. Loi n° 13/81 de décembre 1981 instituant les journaux d'annonces légales.
61. Loi n° 12/2001 du 12 décembre 2001 portant Code de la Communication audiovisuelle, cinématographique et écrite.
62. Loi n° 24/96 du 6 juin 1996 relative aux partis politiques.
63. Loi n° 5/62 du 10 décembre 1962 réglementant la création et le fonctionnement des associations.

- 64. Code de procédures pénales.
- 65. Code de procédures civiles.
- 66. Code pénal gabonais.

Décrets :

- 67. Décret n° 000344/PR portant nomination et homologation des membres du Conseil Economique et Social du 9 avril 2001.
- 68. Décret n°00224/PR/MPEAT du 3 février 1993 fixant les règles d'élection des membres du Conseil Economique et Social.
- 69. Décret n° 000369/PR/MJ/GS du 7 mars 1999 portant attribution et organisation du Ministère de la Justice, Garde des Sceaux.
- 70. Décret n° 1271/PR/MJ du 8 septembre 1982 portant application de la Loi n°4/82 du 22 juillet 1982, fixant le régime de l'assistance judiciaire.
- 71. Décret n° 12/71 du 8 septembre 1982 portant fonctionnement de l'assistance judiciaire.
- 72. Décret n°00324/ PR/MCEILPC fixant les modalités de déclaration de fortune par les dépositaires de l'autorité de l'Etat et les conditions de leur conservation et de leur exploitation.
- 73. Décret n° 000717/7/PR/MCEILPC portant modification de certaines dispositions du décret n° 00324/PR /PR/MCEILPC du 07 avril 2004.
- 74. Décret n° 00595/PR/ PR/MCEILPC portant organisation du secrétariat général de la commission nationale de lutte contre l'enrichissement illicite.
- 75. Décret n° 0001140/PR/ MEFBP du 18 décembre 2002 portant code des marchés publics.
- 76. Décret n° 865/PR/MTAC du 19 août 2003 fixant les modalités de mise en œuvre de la libéralisation du transport aérien.
- 77. Décret n° 000501/PR/MCEILLPC portant organisation du Secrétariat Général de la Commission nationale de lutte contre l'enrichissement illicite.
- 78. Décret n° 001170/PR/MI modifiant et complétant le décret n° 001008/PR/MI du 27 août 1998 fixant les modalités d'appréciation de la Loi n°24 du 6 juin 1996 relative aux partis politiques.
- 79. Décret n° 000600/PR portant promulgation de la Loi n° 003/2003 portant création et organisation de la Commission nationale de la lutte contre l'enrichissement illicite.