

# ÉVALUATION DES RÉSULTATS GABON DES ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT









DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINATE efficience PERTINENCE durabilité GESTION AXÉE SUR LES DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINATE Développement humain EFFICACITÉ Coordination et par EFFICIENCE pertinence DURABILITÉ GESTION AXÉE SU DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINATE DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINATE



# ÉVALUATION DES RÉSULTATS GABON DES ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT

## RAPPORTS PUBLIÉS AU TITRE DE CETTE SÉRIE

Afghanistan Éthiopie Ouganda Algérie Gabon Ouzbékistan

Angola Géorgie Papouasie-Nouvelle-Guinée

Ghana Argentine Paraguay Guatemala Pérou Arménie Guyane **Philippines** Bangladesh Honduras Rwanda Barbade Inde Salvador Bénin Indonésie Bhoutan Sénégal Îles du Pacifique Serbie Bosnie-Herzégovine Irak Seychelles Botswana Sierra Leone Jamaïque Brésil Jordanie Somalie Bulgarie Sri Lanka Burkina Faso Kenya Soudan Cambodge Laos

Chili Libéria Syrie (République arabe syrienne)

Tadjikistan Chine Libve Tanzanie Colombie Malaisie Thaïlande Congo (République du) Malawi Congo (République Maldives Timor-Leste démocratique du) Moldavie Tunisie Costa Rica Turquie Mongolie Côte d'Ivoire Monténégro Ukraine Croatie Mozambique Uruguay Djibouti Népal Viet Nam Yémen Équateur Nicaragua Égypte 7ambie Niger Émirats arabes unis Nigéria Zimbabwe

#### **ÉVALUATION DES RÉSULTATS DES ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT : GABON**

Copyright © UNDP 2016, tous droits réservés. Fabriqué aux États-Unis. Fabriqué aux États-Unis.

L'analyse et les recommandations figurant dans le présent rapport ne représentent pas nécessairement les vues du Programme des Nations Unies pour le développement, de son conseil d'administration ou des États Membres des Nations Unies. Cette publication indépendante, préparée par les soins du PNUD, reflète uniquement l'opinion de ses auteurs.

## REMERCIEMENTS

Cette évaluation a été conduite par le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du PNUD sous la responsabilité de Roberto La Rovere, spécialiste en évaluation. Le Bureau a également fait appel à des experts nationaux pour mener cette évaluation, guidée par le chef d'équipe Cheikh Faye.

Nous tenons à remercier tout particulièrement les parties prenantes et les partenaires du PNUD Gabon, y compris les membres du Gouvernement, de la société civile, de la communauté internationale du développement, la famille des Nations unies ainsi que les membres des communautés consultés par l'équipe de cette ERAD tout au long de l'évaluation. Leur engagement a été constructif et a permis à l'équipe d'évaluation de réaliser son travail en toute indépendance.

Nous remercions aussi Régis Immongault, ministre du Développement durable, de l'Économie et de la Promotion des investissements et de la prospective, et son équipe qui ont présidé l'atelier pour les parties prenantes du 25 novembre 2015, à Libreville.

La participation de Marie Évelyne Petrus-Barry, Coordonnatrice résidente des Nations unies et Représentante résidente du PNUD, a été fort appréciée. Nous apprécions également le soutien important de Célestin Tsassa, Économiste principal, qui a tenu le rôle de point focal et dont le soutien a été essentiel pour la réussite de cette évaluation. Nous souhaitons remercier le Bureau régional du PNUD pour l'Afrique pour son précieux soutien et sa contribution au processus.

L'appui en matière de recherche a été fourni par Youri Bless, et le soutien administratif et logistique par Antana Locs. Sasha Jahic a assuré la production et la publication du rapport.

REMERCIEMENTS

## **AVANT-PROPOS**

L'évaluation des résultats des activités de développement (ERAD), en tant que l'un des principaux domaines de travail du Bureau d'évaluation, cherche à analyser systématiquement et de manière indépendante, les progrès des interventions clés du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) dans les pays qui bénéficient de son soutien.

Cette ERAD a été conduite en collaboration avec le Gouvernement du Gabon dans le but de consolider l'appropriation des résultats de l'évaluation par les partenaires nationaux et de renforcer par conséquent sa crédibilité et son utilité. Le processus d'évaluation a été dirigé par une équipe d'évaluateurs nationaux et internationaux et guidée par un responsable de l'évaluation, professionnel du BIE. Cette approche a permis aussi bien au Gouvernement qu'au BIE de s'assurer que les normes et les standards pour les évaluations telles que l'indépendance, l'impartialité et la rigueur dans la méthodologie ont été respectés.

L'évaluation a révélé que le programme du PNUD est stratégiquement pertinent puisque l'ensemble de ses composantes sont alignées sur les priorités de développement du pays (Document de stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté, et Plan stratégique « Le Gabon Émergent »), d'une part, le Plan stratégique du PNUD et ses orientations, d'autre part. La pertinence opérationnelle, en revanche, n'en connaît pas moins par endroit des points de faiblesse. En outre, les résultats ont été de plus en plus compromis par les capacités techniques décroissantes du PNUD. En tant que pays à revenu moyen supérieur, le Gabon cherche à restructurer sa coopération internationale et associer ses partenaires encore plus étroitement avec

ses besoins de développement spécifiques. Cela continuera d'avoir un impact sur la position du PNUD dans le paysage du développement.

Les conclusions et recommandations de cette étude doivent permettre au PNUD de renforcer son efficacité et sa position stratégique au Gabon. Ayant eu l'opportunité de faire le point et de trouver les raisons de ce qui a et ce qui n'a pas fonctionné tout au long de ces dernières années, cette étude permet d'apporter des recommandations sur les rôles que le PNUD pourrait jouer dans le futur. Le Bureau d'évaluation espère sincèrement que cette évaluation pourra épauler l'accroissement des efforts de soutien du PNUD au Gouvernement du Gabon en cours et à venir, ainsi qu'au soutien qu'il apporte aux autres partenaires nationaux en vue d'accroître les niveaux de développement humain du pays.

Suite à l'adoption des objectifs de développement durable et tandis que le Gabon révise ses politiques nationales de développement dans le cadre de son statut UMIC, nous espérons également que cette évaluation permettra d'éclairer davantage encore la stratégie du PNUD. Nous considérons aussi que cette évaluation a été très opportune, car elle a eu lieu en même temps que les récents processus de planification stratégique du pays, que le nouveau cycle du Programme de pays et que les processus innovateurs pour un futur plus sûr et durable.

Indron A. Naidro

Indran A. Naidoo Directeur du Bureau indépendant d'évaluation

AVANT-PROPOS v

# **TABLE DES MATIÈRES**

A	crony	mes	(i
Re	ésumé	é exécutif	X
Cl	hapitr	e 1. Introduction	1
		Portée de l'évaluation Processus d'évaluation et approche Évaluabilité et insuffisances	1 2 3
Cl	hapitr	e 2. Contexte national et défis de développement	5
	2.1 2.2 2.3 2.4 2.5 2.6 2.7	Cadre macroéconomique	10
Cl	hapitr	e 3. Réponses et stratégies du PNUD	15
		Cycle 2007-2011 Cycle 2012-2016 Gestion des programmes Évolution des ressources et des dépenses du PNUD	15 17 19 20
Cl	hapitr	e 4. Contributions du PNUD aux résultats de développement du Gabon	23
	4.1 4.2 4.3	Évaluation de la contribution du PNUD aux résultats de développement (Efficacité) Évaluation de la qualité de la contribution du PNUD Facteurs explicatifs	25 38 49
Cl	hapitr	e 5. Positionnement du PNUD	<b>5</b> 1
	5.1 5.2 5.3	Pertinence stratégique Positionnement sur le développement de capacités Capacités à tirer parti de ses points forts	51 53 54
Cl	hapitr	e 6. Conclusions et recommandations	57
	6.1 6.3	Principales constatations Recommandations	57 60
Aı	nnexe		
	Anne Anne Anne	exe 1. Synthèse des facteurs explicatifs exe 2. Liste des personnes rencontrées exe 3. Bibliographie exe 4. Groupes d'effets objets de rapports thématiques exe 5. Termes de référence	63 65 69 71 73
	Ann	exe 6. Éléments de réponse managériale aux recommandations de l'ERAD	91

## Liste des tableaux

Tableau 1 : Indicateurs du pays et indicateurs démographiques	5
Tableau 2 : Indicateurs des objectifs du millénaire pour le développement	9
Tableau 3 : Dépenses budgétaires par secteur en pourcentage de PIB (2005-2009)	11
Tableau 4 : Effets et données financières du Programme de pays du PNUD pour	
le Gabon (2007-11)	16
Tableau 5 : Effets et données financières du Programme de pays pour le Gabon (2012-20	16) 17
Tableau 6 : Montant total des dépenses par donateur, 2007-2014	21
Tableau 7 : Groupes d'effets objets de rapports thématiques	23
Liste des figures	
Figure 1 : Croissance de l'économie gabonaise – données historiques (1961-2013)	7
Figure 2 : Tendances de l'IDH du Gabon en contexte (1990-2013)	8
Figure 3 : Incidence de la pauvreté	8
Figure 4 : Tendances de l'aide publique au développement (APD)	12
Figure 5 : Contributions de l'APD par bailleur (2004-2013)	13
Figure 6 : Évolution du budget et des dépenses (2008-2013)	20
Figure 7 : Évolution des dépenses par les donateurs principaux, 2007-2014	20
Figure 8 : Évolution des dépenses par domaine thématique (2004-2014)	22
Figure 9 : Indicateurs du système statistique au Gabon	28
Figure 10 : Indice Mo Ibrahim de la gouvernance africaine (IIAG) – 2014	34

viii TABLE DES MATIÈRES

## **ACRONYMES**

AGR Activités génératrices de revenus

AIEA Agence internationale pour l'énergie atomique
ANIF Agence nationale d'investigation financière
ANPN Agence nationale des parcs nationaux
APD Aide publique au développement

ARTGOLD Articulation des réseaux territoriaux et thématiques pour la gouvernance et le

développement local

ARV Anti-rétro-viraux

BAD Banque africaine de développement BIE Bureau indépendant d'évaluation

CC Changements climatiques

CEAC Communauté des États d'Afrique centrale

CNUCED Conférence des Nations unies pour le commerce, l'économie et le développement

CPAP Plan d'action pluriannuel du programme du pays

CPD Document de programme de pays DGS Direction générale de la statistique

DSCRP Document de stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté

EDS Enquête démographique et de santé

EGEP Enquête gabonaise d'évaluation de la pauvreté ENEC Enquête nationale sur l'emploi et le chômage

ERAD Évaluation des résultats des activités de développement

FAO Organisation pour l'agriculture et l'alimentation

FEM Fond pour l'environnement mondial FMI Fonds monétaire international

FMLSTP Fond mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme

FNUAP Fonds des Nations unies pour la population

GAR Gestion axée sur les résultats

GEF Global Environment Facility (Fonds pour l'environnement mondial)

HCR Haut-Commissariat pour les réfugiés
IDH Indice de développement humain
IEC Information, éducation, communication

NU Nations unies

OCDE Organisation de coopération pour le développement économique

ODD Objectifs de développement durable

OIM Organisation internationale pour les migrations OMD Objectif du millénaire pour le développement

OMS Organisation mondiale de la santé ONG Organisation non gouvernementale ONU Organisation des Nations unies

ACRONYMES

PACLEI Projet d'Appui à la commission de lutte contre l'enrichissement illicite

PAM Programme alimentaire mondial

PIB Produit intérieur brut PMA Pays les moins avancés

PNGB Programme national de bonne gouvernance

PNUAD Plan cadre des Nations unies pour le développement

PRI Pays à revenu intermédiaire

PRONAGUP Programme national de gestion urbaine partagée

PSGE Plan stratégique Gabon émergent

PTA Plan de travail annuel

PTF Partenaire technique et financier

RAPAC Réseau africain des parcs d'Afrique centrale

RGPL Recensement général de la population et du logement SNDS Stratégie nationale de développement de la statistique

SNU Système des Nations unies

UIT Union internationale des télécommunications

UNCT Équipe pays des Nations unies

UNDAF Plan-cadre Cadre des Nations unies pour l'assistance au développement UNESCO Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture

UNFPA Fonds des Nations unies pour la population

UNICEF Fonds des Nations unies pour l'enfance et la famille

UNOPS Bureau des Nations pour l'appui au projet

UNTA Programme ordinaire d'assistance technique des Nations unies

USD Dollar des États-Unis d'Amérique VIH Virus de l'immunodéficience humaine

VNU Volontaire des Nations unies

x ACRONYMES

## **RÉSUMÉ EXÉCUTIF**

L'ERAD (évaluation des résultats des activités de développement) est une évaluation indépendante menée par le Bureau indépendant d'évaluation du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) en 2015. Elle apprécie la contribution au développement du pays de manière générale pendant les deux plus récents cycles de programmation du PNUD (2007-2011 et 20012-2016). Des recommandations sont formulées pour de futures stratégies de programme du PNUD au Gabon, et particulièrement en direction du prochain cycle de programmation. L'ERAD a examiné la stratégie et la performance du PNUD-Gabon dans le cadre des programmes de pays 2007-2011 et 2012-2016, ainsi que leurs plans d'action. L'équipe de l'ERAD s'est efforcée d'appréhender à la fois les contributions au titre des deux cycles, à travers le critère d'efficacité et y compris les dimensions transversales de promotion de l'égalité des sexes et de lutte contre la pauvreté, et la qualité de leurs interventions au travers des critères de pertinence, d'efficience et de durabilité.

## **PRINCIPALES CONSTATATIONS**

Les constatations clés faites sur le Programme, du point de vue des résultats et des positionnements dont ils relèvent, d'une part, des facteurs d'influence, d'autre part, sont comme suit, organisées autour des contributions réelles et de leur qualité.

#### **CONTRIBUTIONS**

Efficacité: Des contributions stratégiques et opérationnelles existent à l'actif du Programme. Dans le domaine de l'environnement, le cadre et les instruments de gestion du secteur ont été améliorés. À la suite du diagnostic institutionnel réalisé par la Seconde Communication, un Conseil national climat s'est mis en place, suivi de plans et de stratégies spécifiques pour piloter des res-

sources critiques, zones humides, aires côtières, affectation des terres, entre autres. Les effets du Programme sont également réels en matière de gouvernance : développements de stratégies globales et sectorielles de pilotage de l'économie, d'orientations de la gouvernance générale, et même de ré-impulsion de la décentralisation à travers une stratégie dédiée et des appuis substantiels aux capacités des collectivités locales. La pauvreté a été impactée au niveau stratégique à travers le développement des capacités de réorientation des politiques vers les plus démunis (opérationnalisation et suivi des OMD) et l'amélioration de la résilience des pauvres, notamment dans le domaine de la santé où les indicateurs de prévention et de prise en charge du paludisme, de la tuberculose et du sida, ont été améliorés. Enfin, s'agissant du genre, au niveau stratégique, le Programme a contribué à la formulation d'une politique nationale sectorielle, tandis qu'à l'échelon opérationnel, les projets parviennent à inclure une grande proportion des femmes dans leurs cibles : par exemple, 60 % de femmes parmi les 5 000 personnes impactées par 14 projets communautaires financés par ARTGOLD.

### **QUALITÉ DES CONTRIBUTIONS**

Pertinence: Le Programme est stratégiquement pertinent puisque l'ensemble de ses composantes sont parfaitement alignées sur les priorités de développement du pays (Document de stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté, et Plan stratégique Gabon Émergent), d'une part, le Plan stratégique du PNUD et ses orientations, d'autre part. La pertinence opérationnelle, en revanche, tout en étant généralement présente, au sens où le Programme apporte des solutions appropriées, n'en connaît pas moins par endroit des points de faiblesse. Le projet de collecte des déchets ménagers dans les quartiers non structurés des grandes villes est inapproprié parce qu'il augmente l'écart de

RÉSUMÉ EXÉCUTIF xi

bien-être au détriment des populations défavorisées en leur faisant payer le service de ramassage d'ordures que les populations aisées des quartiers du centre-ville ne paient pas. Le fait aussi qu'ARTGOLD soit exclusivement présent, pour le moment, dans les cinq plus riches provinces pose également problème du point de vue d'une approche pro-pauvre pourtant inséparable en droit des stratégies du PNUD.

L'efficience se signale à coup sûr dans le Programme à certains signes. En plus de l'utilisation de standards de gestion du PNUD qui sont de niveau international et contribuent à sécuriser un bon rapport coût-avantage, l'efficience de la gestion est également corroborée par le fait que le Programme est choisi par divers partenaires pour mettre à exécution des segments de leurs stratégies d'investissement. Le Programme a été le cadre d'exécution des ressources des Fonds mondiaux pour l'environnement et contre les trois maladies que sont la tuberculose, le sida et le paludisme. Il a également été le réceptacle des fonds de SHELL-Gabon dédié à l'opérationnalisation du département sanitaire de Ndougou. L'État lui-même, le niveau central comme les collectivités locales, confie d'importantes ressources au PNUD pour profiter de ses capacités techniques de mise en œuvre d'investissements. Si ces expériences attestent d'une certaine efficience du Programme, la faillite de certaines d'entre elles envoie a contrario des signes contraires synonymes d'une efficience qui s'érode. Le PNUD a perdu les fonds FEM et les financements de SHELL-Gabon, parce qu'en un sens, la valeur ajoutée attendue dans ces cadres n'était plus suffisante.

## La durabilité rencontre des écueils certains. L'instabilité institutionnelle ne la favorise pas.

Les changements fréquents dans les administrations laissent les entrants en situation de repartir de zéro, de reprendre le métier à nouveaux frais, dans un environnement où les mémoires institutionnelles sont encore faibles. Les effets d'aubaine des acteurs nationaux restreignent également leur engagement et leur disposition à capitaliser sur les acquis du Programme, ce der-

nier étant souvent, objectivement, regardé comme une intervention de bailleur qui génère des avantages personnels. Nonobstant ces errements, des acquis institutionnels auxquels le Programme a contribué sont en voie de sédimentation progressive dans un secteur comme l'environnement. En revanche, dans la lutte contre la pauvreté et dans le sous-secteur de la santé, les acquis issus du Fonds mondial sont en train de se détériorer avec le recul des indicateurs de prévention et de prise en charge relatifs aux maladies ciblées par le Fonds. Auparavant, la suspension du pays du bénéfice de ces ressources indiquait clairement que les capacités stratégiques que le PNUD a essayé d'ancrer dans le secteur en tant que premier bénéficiaire, n'ont pas pu prospérer. Deux évaluations sur deux semestres successifs ont amené à la conclusion que les résultats du pays n'étaient plus à la hauteur et encore moins le système d'information censé permettre de les suivre.

#### **POSITIONNEMENT DU PNUD**

Le positionnement ressort adéquat sur les thématiques stratégiques qu'il investit, la gouvernance, la lutte contre la pauvreté et la gestion des ressources naturelles. Ce sont là des domaines de concentration où l'agence possède une valeur ajoutée reconnue. Le rendement sur ce positionnement est toutefois apparu de plus en plus gêné par deux facteurs. La première gêne vient de l'amenuisement des capacités techniques du bureau, qui lui a valu par exemple de perdre la gestion des ressources du FEM et de SHELL-Gabon. La seconde gêne vient du fait que le Gabon, devenu pays à revenu intermédiaire de la tranche haute, veut restructurer ses interfaces de coopération et amener ses partenaires plus près encore de ses besoins de développement spécifiques.

La réputation du PNUD et les avantages comparatifs qui lui sont associés ont grandement contribué à la substance du programme. Cette réputation favorable fondée sur des savoir-faire avérés relativement à ses domaines de concentration, la gouvernance, l'environnement et la lutte contre la pauvreté, a permis au Bureau de

xii RÉSUMÉ EXÉCUTIF

lever des ressources auprès de trois types de partenaires pour financer le Programme. Le Fonds mondial de lutte contre la tuberculose, le Sida et le paludisme a été le principal bailleur du Programme dans une grande partie du cycle I. Ses capacités de montage de dossier et de gestion de portefeuille ont permis au PNUD de devenir le bénéficiaire principal du Fonds et de gérer ses subventions pour les compte et bénéfice du pays. De cette position, le PNUD a grandement contribué au relèvement des indicateurs de santé publique. De manière plus localisée, la même situation a prévalu avec la compagnie SHELL-Gabon dont le Bureau a porté les ressources pour appuyer le département de Ndougou qui abrite les sites pétroliers exploités par cette société.

Le deuxième bailleur de fonds sectoriel sur lequel le PNUD s'est appuyé pour soutenir son action dans le pays est le Fonds mondial pour l'environnement. Là aussi, les compétences techniques de l'agence relayée par le Bureau ont permis de monter avec succès les dossiers d'éligibilité du Gabon et de gérer les ressources acquises pendant quasiment toute la durée du cycle I du Programme. Les meilleurs effets institutionnels ont été obtenus sur cette base, autour des travaux de diagnostic fouillés conduits dans le cadre de la Seconde Communication nationale sur les changements climatiques. Les cadres et les outils de gestion du secteur ont suivi et ont contribué à asseoir dans l'environnement une capacité de pilotage améliorée.

Enfin, les valeurs ajoutées reconnues du PNUD ont permis au Bureau de se positionner non seulement comme partenaire technique majeur du pays, mais aussi comme agence bénéficiaire de ressources nationales en provenance de l'État, pour exécuter des projets conçus en synergie avec la partie nationale<sup>1</sup>. L'État est ainsi le bailleur presque exclusif de tout ce que le Programme fait en matière de gouvernance. La formulation de

la Stratégie anti-corruption et anti-blanchiment de capitaux, réalisée dans le cycle antérieur, et sa mise en œuvre qui vient juste d'être lancée dans le cycle en cours, sont entièrement financées par l'État. Si le PNUD positionne des fonds d'appel sur le projet d'Articulation des réseaux thématiques et territoriaux pour la gouvernance et le développement local (ARTGOLD), l'essentiel du financement de cette intervention qui appuie la décentralisation, vient du budget de l'État gabonais. De surcroît au niveau local, certaines collectivités confient l'exécution d'une fraction de leur budget d'investissement au Programme.

## Toutefois, l'importance des ressources du budget de l'État dans le financement du portefeuille charrie aussi des contraintes de mise en œuvre.

Ces concours financiers se mettent malheureusement en place avec une certaine incertitude. Il y a d'abord des problèmes de délais. Le budget de l'État n'est pas opérationnel avant la fin du premier trimestre de l'année, et certaines années les contreparties étatiques se mettent en place beaucoup plus tard que cela. Le projet ARTGOLD était pratiquement en train de rappeler à Libreville une partie de son personnel de terrain, parce que la quote-part de l'État tardait à venir. Le PACLEI (Lutte contre la corruption et l'enrichissement illicite) a connu lui aussi du retard dans son démarrage (lancement intervenu en mai dernier). Sur la dernière période, ces ruptures dans la disponibilité des concours financiers nationaux ont encore été exacerbées par le contexte actuel de baisse des revenus pétroliers. Depuis un an, les cours du pétrole ont baissé de moitié et pesé négativement sur les finances publiques d'un pays dont le pétrole finance 50 % du budget et constitue 80 % des recettes d'exportation.

Le reclassement du pays dans la tranche supérieure des pays dits à revenu intermédiaire (PRI) influence le Programme de diverses manières. À un tout premier niveau, ce statut

RÉSUMÉ EXÉCUTIF xiii

<sup>1</sup> La contribution du Gouvernement du Gabon au financement des programmes du PNUD a significativement augmenté entre les cycles 2007-2011 et 2012-2016, passant de 3 % à 10 % des ressources du CPAP, source Atlas (cf. Chapitre III).

assèche les sources d'aide publique au développement qui financent traditionnellement les besoins de développement qui n'ont pas cessé d'exister au Gabon du jour au lendemain. Au contraire, les insuffisances sont restées particulièrement significatives dans les services sociaux et les infrastructures. En face, les bailleurs de fonds traditionnels ne répondent pas présents à cause justement de ce statut de PRI. Le Programme est alors sous contrainte pour trouver des ressources alternatives et complémentaires aux contreparties du budget national dont on vient de voir tous les aléas associés.

Au sein du Bureau de pays, l'érosion continue des capacités finit par saper son crédit et délester le Programme de ses moyens. Le Bureau a connu dernièrement une hémorragie importante de son personnel. Entre les départs à la retraite et les contrats échus, le tout dans le cadre d'un système qui semble être le non-remplacement du personnel, le Bureau se retrouve aujourd'hui singulièrement dégarni. Au passage de la mission, le personnel stratégique était composé, au côté du Représentant résident, de : un conseiller économique, deux conseillers techniques principaux de projet et un assistant au programme. Les opérations ont également connu leur cure d'amaigrissement, certaines fonctionnalités ayant été redirigées vers les bureaux régionaux qui devraient apporter une assistance à distance.

Cette situation s'est traduite par un appauvrissement des capacités internes, qui a fini par déteindre négativement sur le Programme, celuici ayant, par exemple, perdu dans ce contexte les ressources du Fonds mondial pour l'environnement. La partie nationale, tant au niveau du ministère chargé de l'Environnement que de celui en charge de l'Economie et des Finances, a clairement fait entendre à la mission qu'elle a pris l'initiative de transférer ces ressources au bureau de la Banque mondiale parce qu'elle avait vu que le PNUD n'avait pas reconstitué ses capacités techniques dans le domaine de l'environnement, perdues avec le départ à la retraite du personnel qui les avait parfaitement incarnées pendant tout le cycle précédent. Elle a constaté, partant de

cette période, une réactivité et un sens de l'initiative insuffisants de la part du PNUD, sans doute facilité aussi par l'instabilité qui a caractérisé la direction avec la succession dans un temps court de pas moins trois titulaires dans la fonction de représentant résident (dont un intérimaire).

### RECOMMANDATIONS

1. Réévaluer le contexte d'intervention qui est dorénavant celui d'un PRI

Il faut organiser des consultations approfondies avec le Gouvernement, au niveau politique et technique, ainsi qu'avec la société civile pour déterminer les meilleures entrées et points d'impact possibles de la coopération du PNUD. Fort de son statut de pays à revenu intermédiaire de la tranche haute, le Gabon fait connaître de plus en plus qu'il a des besoins particuliers en matière de développement et de coopération au développement.

### 2. Restructurer le Bureau

Il faut définir de nouvelles missions de coopération sur la base des conclusions visées dans la recommandation précédente, déterminer les profils qui en résultent, mobiliser de plus en plus de personnels locaux avec de plus hautes exigences en termes de compétences et de productivité, sur la base de critères bien définis, pour tenir compte des contraintes budgétaires actuelles et mieux attirer les ressources de l'État. Le Bureau est aujourd'hui en train de perdre la gestion des fonds FEM, mais aussi des ressources de SHELL-Gabon, du fait de l'affaiblissement continu de ses capacités techniques (ressources humaines en quantité limitée et de profil inadéquat).

# 3. Recentrer le Programme sur le niveau stratégique

Il faut, dans chaque nouveau projet, focaliser le Bureau sur les contenus stratégiques comme les études de contexte, l'organisation des acteurs, le développement des capacités, et le suivi-évaluation, et faire exécuter les volets opérationnels par l'agence nationale d'exécu-

XİV RÉSUMÉ EXÉCUTIF

tion appuyée par une agence thématique UN compétente dans le domaine. Il y a eu beaucoup de sinistres dans les interventions opérationnelles du programme (AGR et autres financements directs aux associations dans la phase I d'ARTGOLD, disparus sans laisser d'impact, effets anecdotiques sur la collecte des déchets, pilotage de l'opérationnalisation du département sanitaire de Ndougou peu concluant à en juger par le départ du partenaire).

4. Améliorer le suivi-évaluation du Programme

Il faut, en l'absence d'une unité de suivi-évaluation, responsabiliser un membre de l'équipe du Bureau sur cette fonction et le rendre entièrement redevable de cela; élaborer un plan global annualisé de suivi-évaluation et le faire exécuter par le membre du personnel responsabilisé à cet effet et évalué là-dessus. Très peu d'évaluations ont été conduites sur la période 2007-2015; de surcroît, même les revues conjointes avec le Gouvernement se sont raréfiées ces dernières années; cette situation ôte toute capacité de détecter les problèmes à temps pour espérer les résoudre.

5. Faire de l'exécution des ressources de l'État un véritable levier de développement des capacités nationales Il faut diagnostiquer précisément les besoins en renforcement de capacités des agences nationales partenaires, planifier et exécuter systématiquement ce renforcement, et les amener par des techniques de « coaching » appropriées à exécuter elles-mêmes les activités, tout en les associant à la gestion budgétaire des projets. Lorsque le PNUD a passé le témoin à l'État dans la gestion des subventions du Fonds mondial contre les maladies, ces ressources ont très vite été suspendues pour cause de capacités et de résultats insuffisants.

6. Élaborer et mettre en œuvre une stratégie de reconquête de ressources et de fonds

Il faut, sur la base des atouts provenant de l'exécution des recommandations précédentes (contexte PRI mieux intégré, Bureau restructuré, interventions recentrées sur le niveau stratégique, suivi-évaluation consolidé, développement des capacités nationales mieux assumé), systématiser une approche de reconquête dans un plan ad hoc couplé à une communication institutionnelle appropriée, le tout endossé par l'ensemble du Bureau, exécuté et régulièrement évalué. Ces dernières années, le Bureau a effectivement perdu des partenaires (FEM, Fonds contre les maladies, Shell-Gabon) et a besoin de les reconquérir, tout en veillant à en conquérir d'autres.

RÉSUMÉ EXÉCUTIF x v

## Chapitre 1

## INTRODUCTION

L'Évaluation des résultats des activités de développement (ERAD) au Gabon a examiné la stratégie et la performance du PNUD-Gabon dans le cadre des programmes de pays 2007-2011 et 2012-2016, ainsi que leurs Plans d'action. L'équipe de l'ERAD s'est concentrée sur le cycle écoulé pour mieux appréhender l'efficacité des actions déjà exécutées du PNUD et repérer leurs effets, et sur le cycle en cours pour évaluer la qualité et la portée des processus.

L'ERAD est une évaluation indépendante menée par le Bureau indépendant d'évaluation du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) en 2015. Elle apprécie la contribution au développement du pays de manière générale pendant les deux plus récents cycles de programmation du PNUD (2007-2011 et 2012-2016), au travers du critère d'efficacité, ainsi que la qualité de cette contribution au travers des critères de pertinence, d'efficience et de durabilité. Des recommandations sont formulées pour de futures stratégies de programme du PNUD au Gabon, et particulièrement en direction du prochain cycle de programmation.

## 1.1 PORTÉE DE L'ÉVALUATION

Sur la dernière décennie, en adéquation avec les priorités de développement du pays et dans le cadre inter-agences que constitue le Cadre des Nations unies pour l'assistance au développement (UNDAF), le PNUD a articulé ses interventions autour de deux cycles de programmation successifs, 2007-2011 et 2012-2016, dont les contenus sont comme suit.

**Cycle 2007-2011 :** Il comportait 3 axes d'intervention en ligne avec les priorités nationales, et le Plan stratégique du PNUD, et s'inscrivait dans le cadre de l'UNDAF couvrant la même période.

- Réduction de la pauvreté et poursuite des OMD
- Promotion de la bonne gouvernance
- Lutte contre les maladies.

La dimension Genre était considérée comme transversale et donc présente dans chaque composante programmatique. L'importance du développement des capacités nationales, et de la promotion de la bonne gouvernance tant au niveau central que local et communautaire, est soulignée. Le choix de la modalité d'exécution nationale est fait dans une perspective de renforcement des capacités en matière de gestion, de suivi et d'évaluation des projets et programme retenus.<sup>2</sup>

**Cycle 2012-2016 :** Il se structure en deux axes principaux :

- Contribution au renforcement de la gouvernance économique, démocratique et environnementale
- Promotion du bien-être des populations et de la participation accrue de tous à la croissance.

Dans chacun de ces deux domaines, la stratégie d'intervention vise le développement des capacités ainsi que l'appropriation des résultats pour assurer leur durabilité. La participation à l'objectif de croissance économique renforcée et de diversification des sources de croissance

<sup>2</sup> Programme de pays pour le Gabon (2007-2011).

définie par le Gouvernement consistera à rendre les institutions de promotion du secteur privé aptes à jouer efficacement leur rôle. Par ailleurs, le PNUD appuie de manière stratégique des actions diversifiées capables de constituer des incitations à l'aboutissement du processus de décentralisation.<sup>3</sup>

Le statut de pays à revenu intermédiaire, dans la tranche supérieure de surcroît, n'est pas sans incidence sur le cadre de coopération entre le PNUD et le Gabon. En effet, ce statut, qui cohabite pourtant avec des écarts de développement importants exprimés notamment par le fait que le pays n'atteindra pas la plupart des objectifs du millénaire pour le développement, restreint l'accès du pays à la diversité des financements de l'aide publique au développement. La mobilisation de ressources externes en est rendue plus difficile. Le PNUD est réduit à se tourner vers l'État pour lever les ressources nécessaires au financement de son programme.

La stratégie et la performance du PNUD-Gabon ont été évaluées selon deux perspectives. D'abord, l'analyse a porté sur les activités programmatiques dans les trois domaines d'intervention du Bureau que sont : la lutte contre la pauvreté, la gouvernance, la gestion des ressources naturelles.

Les performances ont été évaluées sur la base des critères d'évaluation regroupés comme suit :

- 7. Évaluation de la contribution du PNUD aux résultats de développement du Gabon
  - Efficacité des interventions du PNUD en termes de réalisation des objectifs fixés
- 8. Évaluation de la qualité de la contribution du PNUD
  - Pertinence des projets et programmes du PNUD quant aux besoins de développement existants tels qu'ils ressortent des

- priorités nationales et tels que les populations les ressentent
- Efficience des interventions du PNUD en termes d'équilibre entre les résultats atteints et l'utilisation des ressources humaines et financières
- Durabilité des résultats

Ensuite, l'ERAD a évalué le positionnement stratégique du PNUD au Gabon, en faisant ressortir la place que l'Agence occupe dans l'échiquier local de la coopération, et les stratégies spécifiques qu'il déploie pour soutenir les efforts de développement du Gabon. Le positionnement et les stratégies du PNUD ont été analysés en tenant compte aussi bien du mandat de l'organisation que des priorités de développement du pays. Ceci a impliqué des analyses systématiques du contexte et des politiques, dans les domaines de la réduction de la pauvreté, de la gouvernance et de l'environnement, sans perdre de vue les thématiques transversales comme le genre, les droits humains, et le renforcement de capacités.

## 1.2 PROCESSUS D'ÉVALUATION ET APPROCHE

La mise en œuvre de l'ERAD du Gabon a été conforme aux lignes directrices relatives aux évaluations des résultats des activités de développement et au Guide de l'évaluation des résultats de développement du Bureau indépendant de l'évaluation du PNUD, ainsi qu'aux pratiques courantes d'évaluation. Pour chacune des dimensions du programme, l'ERAD présente ses constatations et son appréciation selon l'ensemble des critères cités plus haut. Davantage d'informations sur l'élaboration des critères sont disponibles dans le Manuel des ERAD de 2015 et ses mises à jour. Les jugements sont établis sur la base des critères présentés précédemment et en répondant aux questions soulevées dans la matrice de l'évaluation. Le processus a également évalué la manière dont différents facteurs ont pu influencer la performance du PNUD.

<sup>3</sup> Programme de pays pour le Gabon (2012-2016).

L'évaluation a été conduite par une équipe indépendante composée d'un responsable de projet et spécialiste de l'évaluation au sein du Bureau indépendant de l'évaluation du PNUD à New York, d'un consultant international en évaluation, chef d'équipe, et de deux consultants nationaux. Cette équipe a été initialement appuyée par un assistant de recherche au Bureau indépendant de l'évaluation du PNUD et une assistante administrative du Bureau de pays à Libreville. La portée de l'évaluation a été déterminée par le Bureau indépendant de l'évaluation suite à une mission préparatoire de terrain organisée fin février 2015. Le cadre et les méthodes d'évaluation ont été établis à partir des référentiels du PNUD en la matière, mais aussi après des échanges avec le Bureau régional pour l'Afrique. Des consultations préliminaires ont également été menées au niveau central du PNUD à New York au début de l'évaluation. La liste des documents examinés et celle des personnes interviewées par l'équipe de l'ERAD sont versées aux annexes.

Sur le terrain, un total de douze projets a été examiné, correspondant à l'ensemble des projets exécutés dans les deux cycles couverts par l'évaluation. Le portefeuille est réduit du fait de la taille du Bureau de pays, qui s'explique elle-même par le contexte de pays à revenu intermédiaire, dont le développement ne sollicite que faiblement l'aide publique internationale. Ces projets ont été regroupés autour de quatre groupes d'effets sur lesquels les performances du programme sont observées. L'équipe d'évaluation a visité des projets situés dans trois des neuf provinces que compte le pays : l'Estuaire, de l'Ogoué maritime et le Woleu-Ntem. Ces trois régions constituent la façade occidentale du pays, et jouxte en grande partie l'océan Atlantique. Cette partie du territoire est la plus peuplée, justifiant que les projets de développement y soient plus concentrés que dans d'autres parties du territoire où les populations sont en général assez dispersées.

Plusieurs groupes d'acteurs ont été rencontrés dans le cadre de la collecte de données primaires : (i) administrations nationales, (ii) administrations locales, (iii) organisations de la société civile, (iv)

bénéficiaires directs, (v) partenaires techniques et financiers. Trois modalités d'entretien ont été utilisées : (i) entretiens individualisés, (ii) entretiens groupés et (iii) focus groupes avec les bénéficiaires sur les sites de projet.

Les données secondaires utilisées ont été puisées à diverses sources regroupées comme suit :

- Documents de cadrage méthodologique du PNUD
- Documents stratégiques de coopération PNUD/ONU (OMD/UNDAF, CPD/ CPAP)
- Documents stratégiques du Gabon (DSRP, PSGE, documents sectoriels)
- Documents de programmation des projets CPAP (PTA)
- Documents d'évaluation de projets des CPAP
- Autres documents du PNUD et du Gabon sur la coopération au développement

La collecte des données principales sur le terrain, au Gabon, a eu lieu du 18 mai au 06 juin 2015. Suite à cette phase de terrain, la phase d'analyse a pris le relais et abouti à la livraison du premier rapport provisoire à la fin du mois de juin. L'équipe d'évaluation avait procédé à la restitution des observations et analyses préliminaires de la mission, au Bureau de pays d'abord, puis, par téléconférence. Les méthodes de triangulation ont été utilisées pour empêcher l'hégémonie d'une ou de quelques sources d'information. L'exigence d'une prise en compte de plus en plus grande des données secondaires (rapports, études et statistiques déjà validés) a été prise en compte comme l'atteste le paragraphe précédent.

## 1.3 ÉVALUABILITÉ ET INSUFFISANCES

L'ERAD est un exercice particulier. Il s'agit de collecter des données primaires et secondaires et d'y articuler une analyse qui fasse ressortir les contributions du PNUD au développement du pays. L'attention est portée, non pas sur les activités, mais sur les effets que celles-ci ont engen-

drés dans le pays. À ce titre, l'ERAD se distingue des autres évaluations, comme l'évaluation à mi-parcours du cycle précédent. Alors que cette dernière est une revue opérationnelle centrée sur un programme en cours, l'ERAD construit une perspective plus longue en s'attachant aux plusvalues de développement générées durablement par la coopération.

Une analyse des contraintes a été entreprise avant et pendant la mission préparatoire pour comprendre les contraintes et les possibilités liées à la collecte des données. Ce processus sert de base à l'identification des méthodes de collecte de données et aide à obtenir une première idée des besoins de l'ERAD en termes de ressources nécessaires et de calendrier de collecte des données. Le Bureau de pays au Gabon n'a pas fait d'évaluation des effets, mais a réalisé très peu d'évaluations de projets qui serviront d'intrants à l'analyse. Elles ne sont pas nombreuses, et restreignent d'autant **l'évaluabilité** des activités de développement du Bureau de pays. Les quatre rapports d'évaluation ci-dessous sont disponibles :

 Évaluation finale du projet Conservation de la biodiversité transfrontalière dans l'in-

- terzone tri-nationale Dja-Odzala-Minkébé entre Cameroun, Congo et Gabon (TRI-DOM); 2014
- Revue à mi-parcours du cycle 2007-2011 ; 2010.
- Évaluation finale du projet Gestion urbaine partagée des déchets solides à Libreville ; 2009
- Évaluation finale du Quatrième Round du Fonds mondial de lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme « Composante paludisme » Gabon ; 2008

Le rapport de l'Évaluation s'articule comme suit : une introduction présentant le contexte et la méthodologie de l'évaluation (Chapitre 1), une présentation du contexte de développement et des défis au Gabon (Chapitre 2), une revue des réponses du PNUD à cette situation (Chapitre 3), une présentation des résultats observés en termes de contributions au développement du pays (Chapitre 4), une analyse du positionnement stratégique du PNUD (Chapitre 5) et les principales conclusions et recommandations (Chapitre 6).

## Chapitre 2

# CONTEXTE NATIONAL ET DÉFIS DE DÉVELOPPEMENT

## 2.1 MILIEU PHYSIQUE ET HUMAIN

Le Gabon est un État d'Afrique centrale situé de part et d'autre de l'Équateur, le long de la côte occidentale, entre les latitudes 2°30. N et 3°55. S. Il est limité au nord-est par la Guinée équatoriale, au nord par le Cameroun, à l'est et au sud par le Congo Brazzaville et à l'ouest par l'océan Atlantique qu'il longe sur 800 km de côte. Territoire de forêt par excellence, le Gabon en est couvert sur près de vingt-deux (22) millions d'hectares (environ 80 % de la superficie). D'une superficie de 267 667 km², le Gabon a une population de 1,8 million d'habitants selon le dernier recensement, soit une faible densité de peuplement de 6 habitants au kilomètre carré. La majorité de la population est concentrée autour des

grands centres urbains (Libreville, Port Gentil, Franceville, Moanda, Oyem, etc.), qui abritent plus de 80 % des Gabonais.

#### 2.2 CADRE INSTITUTIONNEL

Le Gabon est une république laïque qui a accédé à la reconnaissance internationale en 1960. En remplacement de la Constitution de 1961 partiellement révisée en 1975, l'actuelle constitution date du 26 mars 1991, émanation de la Conférence nationale. Elle a été modifiée plusieurs dizaines de fois, dont une dernière fois par la loi 047/2010 du 12 janvier 2011. Le pouvoir exécutif est incarné par un président de la République, chef de l'État qui nomme un Premier ministre

Tableau 1 : Indicateurs du pays et indicateurs démographiques						
Principaux indicateurs	Données					
Population	1,8 million					
Superficie des terres	257 670 km2					
Villes principales	Libreville, Port-Gentil, Franceville, Oyem, Lambaréné					
Langue officielle	Français					
Religions	Christianisme (85 %), islam, animisme					
Population de moins de 15 ans – % du total	38,5 %					
Population âgée de 15 à 64 ans – % du total	56,5 %					
Population de plus de 65 ans – % du total	5 %					
Croissance de la population urbaine – % annuel	2,7 %					
Taux de croissance de la population – % annuel	2,4 %					
Densité de population – personnes par kilomètre carré	6,5					
Taux de mortalité infantile – pour 1000 naissances vivantes	39,1					
Taux de mortalité des <5 ans – pour 1000 naissances vivantes	56,1					
Taux de mortalité maternelle pour 100 000 naissances vivantes (2013)	240					
Taux de fécondité – naissances par femme	4,136					
Espérance de vie à la naissance – ans	63					

Sources: PNUD Gabon; World Development Indicators (2014)

chef du gouvernement. Les lois sont votées dans le cadre d'un système bicaméral : une chambre basse de 120 députés et un sénat de 102 membres.

Le territoire est subdivisé en plusieurs entités administratives dont deux seules correspondent à des entités locales administrées par des assemblées d'élus. Neuf provinces sont découpées chacune en départements, les départements en districts et les districts en cantons. Il n'existe de pouvoirs décentralisés qu'aux niveaux départemental et municipal, les logiques de déconcentration l'emportant encore largement sur celles d'une véritable décentralisation. Une loi de décentralisation votée en 1996 et en cours de modification a été jusqu'ici faiblement incarnée dans la réalité. Gouverneurs, préfets et sous-préfets sont nommés et représentent le président de la République et son administration au niveau local, exercent un contrôle de légalité sur les actes des élus départementaux et municipaux, mais disposent en réalité d'une influence allant bien au-delà de cette prescription légale. Le pays dispose d'une administration pour le moins bien fournie, avec un effectif de 90 000 agents. Dans le même temps, les collectivités décentralisées disposent de peu de ressources humaines pour promouvoir le développement local.

## 2.3 CONTEXTE POLITIQUE

Depuis le 2 décembre 1967, date de l'accession au pouvoir du deuxième titulaire de la charge présidentielle, et sauf le bref intervalle entre cette date et sa création intervenue le 12 mars 1968, le pays est dirigé par le même parti politique, avec lequel cohabitent cependant, depuis la Conférence nationale de 1990, plusieurs partis d'opposition, dans le cadre d'un multipartisme intégral consacré par la Constitution. Les élections présidentielles régulièrement ouvertes et gagnées par le parti au pouvoir sont l'objet de contestations récurrentes de la part des partis d'opposition. Ce contexte entretient un climat politique fortement polarisé et généralement heurté, empreint de crises et de perturbations sociopolitiques répétitives. La liste électorale biométrique utilisée ne met pas les parties d'accord. Sa fiabilité est contestée par les partis d'opposition et des membres de la société civile, certains ayant même intenté une action en justice contre son opérateur technique.

## 2.4 CADRE MACROÉCONOMIQUE

Le Gabon est un pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Avec un revenu national brut par tête d'habitant de 12 521 USD en 2014, selon le Fonds monétaire international, le pays se classe au troisième rang des pays africains les plus riches à l'aune de cet indicateur. Le Gabon doit essentiellement ce statut à ses ressources pétrolières, dont son économie est fortement dépendante, au demeurant. L'économie gabonaise est dominée par le secteur pétrolier dont la contribution au PIB était de 46 % en 2013, tandis que celle du secteur tertiaire était de 35,3 %, 13,1 % pour l'industrie et 5,6 % pour l'agriculture et la foresterie. Le secteur pétrolier a fourni 83,3 % de la valeur des exportations et 51,2 % des revenus de l'État au cours de l'année 2013. La même domination du secteur pétrolier est observée en 2014. Pour 2015, les revenus de l'État provenant du secteur pétrolier chutent à cause de la baisse des cours. Ils devraient s'élever à 586 milliards de F CFA, soit moins de la moitié des 1226 milliards de F CFA encaissés par l'État en 2014. Le manganèse et le bois viennent en deuxième et troisième positions des produits exportés par le Gabon avec respectivement 10 % et 4,2 % du total des exportations pour 2013.

Dans la conjoncture actuelle de chute des prix des ressources au niveau international et d'amenuisement des réserves de pétrole au niveau national, cette dépendance vis-à-vis de l'or noir, dans un pays qui regorge pourtant de bien d'autres potentiels (agroforesterie par exemple), fragilise l'économie gabonaise. Cette situation, jointe à une politique de grands travaux initiée avec l'arrivée au pouvoir du chef de l'État, génère des défis importants en matière de finances publiques. En 2013, pour la première fois depuis une quinzaine d'années, le pays enregistre un déficit budgétaire global estimé à près de 2 % du PIB, et un déficit budgétaire hors revenus pétroliers de 24,4 %.

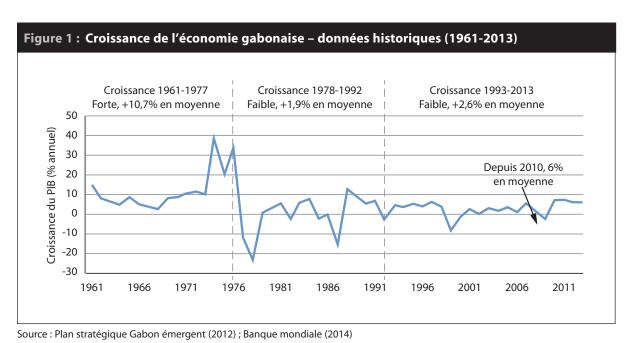
Malgré tout, l'économie montre un profil assez expansif avec des taux de croissance du PIB de 5,5 % en 2011 et 5,6 % en 2013. Avec la chute actuelle des cours mondiaux du pétrole, le pays est en bute à des tensions budgétaires sévères. Selon la Banque mondiale, la croissance du PIB devrait ralentir en 2014 et être inférieure à la prévision initiale de 6 %, du fait notamment des coupes budgétaires actées dans la loi de finances rectificative 2014. Elle ne devrait toutefois pas descendre sous les 5 % qui peuvent raisonnablement être projetés comme croissance moyenne sur le court et moyen terme, compte tenu justement d'une certaine amélioration observée dans le rendement des grands gisements pétroliers et d'un regain de vigueur dans les secteurs non pétroliers (extraction, transformation, construction).4

En 2005, l'endettement était encore élevé et représentait 50 % du PIB. Le service de la dette extérieure pesait négativement sur l'investissement public. Cet indicateur a été notablement amélioré depuis, grâce notamment au remboursement anticipé, en 2007 et 2008, de la dette du club de Paris, pour 1,5 milliard de dollars. En 2014, la dette extérieure ne représentait plus que 25 % du PIB, ce

qui est un ratio nettement en dessous des maxima prescrits par la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC). Aujourd'hui, les ressources extérieures qui pourraient influencer l'indicateur sont systématiquement soumises à un visa d'opportunité délivré par la présidence de la République. Des programmes de coopération déjà signés par des bailleurs de fond ont ainsi pu être annulés et les ressources retournées parce que ce visa d'opportunité n'a finalement pas été obtenu par ces partenaires.

# 2.5 ENVIRONNEMENT SOCIOÉCONOMIQUE ET OMD

Fort de son statut de PRI acquis en 2010, le Gabon était classé, selon le rapport mondial sur le développement humain de 2014, 112ème sur un total de 187 pays, avec un indice de développement humain (IDH) de 0,674, nettement audessus de la moyenne des IDH de l'Afrique au sud du Sahara (0,502) et au-dessus de celle des pays à IDH moyen (0,614). En termes d'évolution, le Gabon a vu son IDH progresser de 0,21 % entre 1990 et 2000 et de 0,5 % sur la période 2000-2013, nettement moins que l'évo-



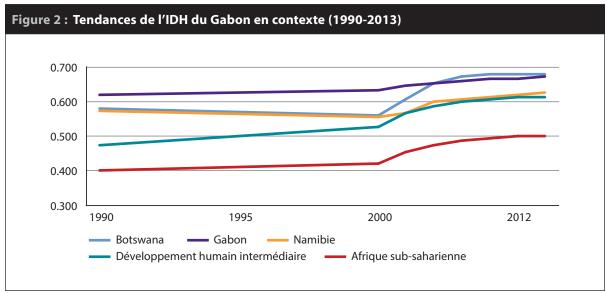
<sup>4</sup> http://www.banquemondiale.org/fr/country/gabon/overview.

lution enregistrée par l'ensemble des pays de l'Afrique au sud du Sahara (0,52 % et 1,37 % respectivement sur les mêmes périodes) et les pays à IDH moyen (1,09 % et 1,17 %).

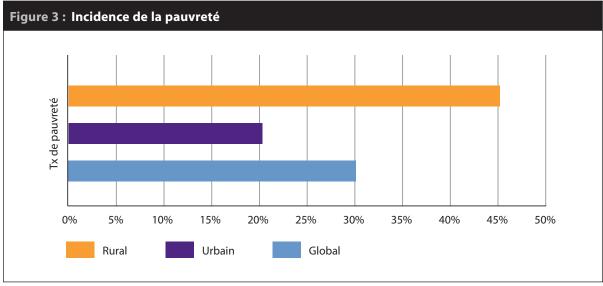
Le Gabon a aussi une position au-dessus de la moyenne au sein de l'Afrique au sud du Sahara pour chaque dimension de l'IDH: l'espérance de vie à la naissance est de 63,5 ans contre 56,8 ans, la durée moyenne de scolarisation de 7,4 ans contre 4,8 ans et un revenu par habitant de 16 977 dollars US en parité de pouvoir d'achat (PPP) contre 3152 dollars US. En comparaison des perfor-

mances des pays à développement humain moyen, le Gabon affiche une espérance de vie à la naissance plus faible que celle de ce groupe de pays (67,9 ans), mais une durée de scolarité moyenne et un revenu par habitant supérieurs à ceux de ce groupe (5,5 ans et 5960 dollars en PPP).

Le taux de pauvreté a augmenté de 27 % en 1990 à 33,5 % en 2005, pour connaître par la suite une réduction timide à 30 % en 2014. Sur la période 1990-2014, la pauvreté a donc globalement augmenté en dépit des efforts fournis à partir de 2010, avec notamment une croissance forte, des



Source: PNUD, Indice de développement humain (2013)



Source : Stratégie d'investissement humain 2013, Gabon/Présidence de la République

mesures sociales visant les plus vulnérables et le renforcement de la protection sociale. Le taux de chômage global atteint 20,4 % et celui des jeunes 36 %.<sup>5</sup> Près de 74 % des chômeurs résident en zone urbaine, contre 26 % en milieu rural. Par ailleurs, le chômage des femmes (40 %) représente le double de celui des hommes (20 %).

Concernant spécifiquement la situation des OMD, les progrès, pour la plupart des cibles, restent encore insuffisants. La faible densité de population sur une grande partie du territoire gêne une rationalisation de la distribution des infrastructures sociales et leur accessibilité. Sont particulièrement concernés à cet égard, les secteurs de l'éducation, de la santé, de l'eau et de l'assainissement. Pour l'élimination de l'extrême pauvreté et de la faim (OMD 1), encore un tiers des Gabonais vit sous le seuil national de pauvreté. Le taux net de scolarisation atteint 96,4 %, mais le système éducatif connaît toujours un faible rendement interne avec à la fois un taux de redoublement élevé et un taux d'achèvement du primaire faible (OMD2).

Dans le domaine de la santé des enfants et de la mère (OMD 4 et OMD 5), les tendances restent positives, mais insuffisantes. Le taux de mortalité

des enfants de moins de 5 ans est de 65 décès pour 1000 naissances et la mortalité maternelle ressort à 133 décès pour 100 000 naissances vivantes en 2012. Pour l'OMD 6, le Gabon a stoppé la progression du VIH/Sida dont la prévalence est passée d'un pic de 8,1 % en 2000 à 5,2 % en 2009 et 4,1 % en 2012».6

En matière de gestion durable de l'environnement (OMD 7), le Gabon reste une référence par rapport à la proportion des zones terrestres et marines protégées (19,2 %). Treize (13) parcs nationaux couvrent aujourd'hui 11 % de la surface forestière du Gabon, tandis que les écosystèmes lagunaires et marins font l'objet de règlementations qui en assurent la protection et codifient leur exploitation<sup>7</sup>. Le niveau de déforestation apparaît faible, ce qui s'explique par la faible pression démographique liée à la faible population gabonaise et au taux d'urbanisation très élevé. Le pays a néanmoins des efforts à faire quant à l'accès des ménages à un meilleur système d'assainissement (37,8 %).8 Pour l'OMD 8, comme analysé précédemment, le Gabon a un niveau d'endettement soutenable et s'efforce aujourd'hui de s'insérer dans des cadres de coopération au développement qui préservent cette viabilité.

Tableau 2 : Indicateurs des objectifs du millénaire pour le développement								
Indicateurs sélectionnés des OMDs	Première année		Dernière année					
OMD 1 : Éliminer l'extrême pauvreté et la faim								
Proportion de la population vivant avec moins d'1,25 \$ (PPP) par jour (%)			4,8	(2005)				
Proportion de la population avec le minimum d'apport calorifique requis (%)	11,7 (1991)		<5	(2013)				
OMD 2 : Assurer l'éducation primaire pour tous								
Taux net de scolarisation primaire (scolarisés pour 100 enfants en âge)	92,1	(1997)						
OMD 3 : Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes								
Ratio de filles par rapport aux garçons dans l'enseignement primaire	1,00	(1992)	0,97	(2011)				
Proportion de femmes parlementaires	13,3	(1990)	15,0	(2014)				

(à suivre)

- 5 Enquête nationale sur l'emploi et le chômage, 2010.
- 6 PNUD Gabon; www.ga.undp.org/content/gabon/fr/home/countryinfo/.
- 7 Plan stratégique Gabon émergent : Vision 2025 et orientations stratégiques 2011-2016.
- 8 http://www.ga.undp.org/content/gabon/fr/home/mdgoverview/.

(suite)

Tableau 2 : Indicateurs des objectifs du millénaire pour le développement								
Indicateurs sélectionnés des OMDs	Première année		Dernière année					
OMD 4 : Réduire la mortalité des enfants								
Taux de mortalité infantile (pour 1 000 naissances vivantes)	92,7	(1990)	56,1	(2013)				
OMD 5 : Améliorer la santé maternelle								
Taux de mortalité maternelle (pour 100 000 naissances vivantes)	380	(1990)	240	(2013)				
OMD 6 : Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies								
Prévalence HIV (# de nouvelles infections HIV par années et pour 100 personnes âgées de 15 à 49 ans)	0,88	(2001)	0,10	(2012)				
Nombre de décès dus à la tuberculose pour 100 000 habitants	41	(1990)	44	(2012)				
OMD 7 : Assurer un environnement durable								
Proportion de la superficie nationale couverte de forêt (%)	85,4	(1990)	85,4	(2010)				
Proportion de la population ayant accès à une source d'eau potable (%)	79,4	(1994)	92,2	(2012)				
OMD 8 : Mettre en place un partenariat mondial pour le développement								
Utilisateurs d'internet (pour 100 habitants)	0,0	(1990)	9,2	(2013)				

Source: mdgs.un.org (2014)

## 2.6 DÉFIS DE DÉVELOPPEMENT : STRATÉGIES ET POLITIQUES NATIONALES

Le Gabon a progressivement pris conscience des contraintes liées à la fragilité de son modèle économique et s'efforce de s'inscrire dans une dynamique de développement plus diversifiée, faisant plus de place au secteur privé et mieux tendu vers la réduction de la pauvreté par la croissance. Le Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCRP) 2006 a été élaboré dans ce sens et ambitionnait de réduire la pauvreté de 4 points à l'horizon 2010, en tablant sur un croît du PIB de 4 % en termes réels. Cette ambition était pour le moins énorme au regard de la croissance moyenne de 1,7 % obtenue par le pays dans la période précédente. De fait, la mise en œuvre du DSCRP s'est finalement heurtée aux incertitudes politiques qui se sont installées à la fin du régime du deuxième président de la République, à quoi se sont ajoutées « l'absence d'un dispositif de concertation structuré entre

le Gouvernement et les bailleurs de fonds et des insuffisances dans le niveau de préparation des opérations inscrites au programme de prêt. »<sup>9</sup>

Avec l'avènement d'un nouveau chef d'Etat, un cycle stratégique nouveau a été développé. Alors que le DSCRP a été le fruit d'une étroite collaboration entre les partenaires internationaux et l'État, ce dernier s'est engagé en solitaire dans la formulation d'un document synthétique de programmation intitulé «Plan stratégique Gabon émergent» dont la finalité est ainsi déclinée : « En plaçant l'humain au cœur de son développement, le Gabon émergent vise à assurer à l'horizon 2025 un développement durable et une prospérité pour tous. L'émergence s'appuiera sur une population éduquée, ouverte et tolérante et se traduira par un développement de la classe moyenne, catégorie majoritaire en 2025. Elle mettra en place un cadre de vie donnant à chaque citoyen le maximum d'opportunités pour s'assumer de façon responsable et s'épanouir. L'émergence se reflétera également à travers la qua-

<sup>9</sup> http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Gabon%20-%20Document %2de%20strat%C3%A9gie%20pays%202011-2015%20%28Final%29.pdf.

lité des institutions, avec l'érection d'une Démocratie majeure, qui met en avant la préservation des droits de l'homme et du citoyen, la stabilité sociale, la promotion d'un dialogue politique de qualité et un sentiment fort d'appartenance à la Nation gabonaise, au-delà des considérations ethniques. Elle se traduira par un rayonnement régional et international accru, le Gabon assumant pleinement son rôle de locomotive de l'intégration régionale et de modèle mondial de l'économie verte. » ("Plan stratégique Gabon émergent – Vision 2025, orientations stratégiques 2011-2016 », Juillet 2012).

Le Plan stratégique Gabon émergent (PSGE) comporte trois axes stratégiques :

- i) la consolidation des fondations de l'émergence
- ii) le développement des piliers de l'émergence,
- iii) la prospérité partagée.

Le PNUD a, à la demande de la partie nationale, aidé à développer et insérer dans les actions du Plan stratégique Gabon émergent, une dimension Développement humain, qui ne ressortait pas jusque-là comme angle d'attaque majeur dans un pays où la problématique humaine et les questions sociales connaissent un retard particulièrement significatif sur les agrégats économiques.

De manière plus opérationnelle, le PSGE poursuit l'émergence et le développement humain, à travers la transformation structurelle de son appareil productif avec quelques directions clés :

- i) Industrialisation de ses filières de matières premières
- ii) Développement de services à fortes valeurs ajoutées
- iii) Développement d'une véritable économie verte pour mieux valoriser le potentiel du pays dans ce domaine tout en le préservant,
- iv) Renforcer les réformes d'amélioration du climat des affaires pour davantage attirer les investissements directs nationaux et étrangers.

Dans ce cadre, la qualité de la gouvernance économique et démocratique reste un enjeu particulier, clairement entendu et décliné comme tel dans le document. « Il s'agit de mettre en place une administration de développement capable d'accompagner efficacement les ambitions du PSGE, d'éliminer les goulots d'étranglement de l'action publique et de lutter contre la corruption qui gangrène l'efficacité des ressources publiques. Des actions fortes doivent être orientées vers les plus vulnérables. Il s'agit de bien identifier où ils sont et quels sont leurs besoins. Dans ce cadre, l'appareil statistique national doit être renforcé en tant que maillon essentiel de la gestion axée sur les résultats de développement. »<sup>10</sup>

Selon la Banque mondiale, « Le défi majeur pour le Gabon reste l'utilisation efficace de ses ressources pétrolières pour diversifier son économie, améliorer ses services sociaux de base et ses infrastructures, tout en accumulant des éco-

Tableau 3 : Dépenses budgétaires par secteur en pourcentage de PIB (2005-2009)									
Secteur	2005	2006	2007	2008	2009	Moyenne 2005-2009			
Éducation	2,9	3,0	3,2	3,1	3,8	3,2			
Santé	1,0	1,2	1,2	1,0	1,4	1,2			
Services généraux (y compris les dépenses de souveraineté)	6,7	6,0	6,1	5,9	7,5	6,4			
Travaux publics	1,4	1,5	1,4	1,4	1,6	1,5			
Sécurité sociale en valeur nette	0,4	0,4	0,5	0,4	0,6	0,5			

Source : General Reports of the Court of Auditors; Banque mondiale (2012)

 $<sup>10 \</sup>quad http://www.ga.undp.org/content/gabon/fr/home/mdgoverview/.$ 

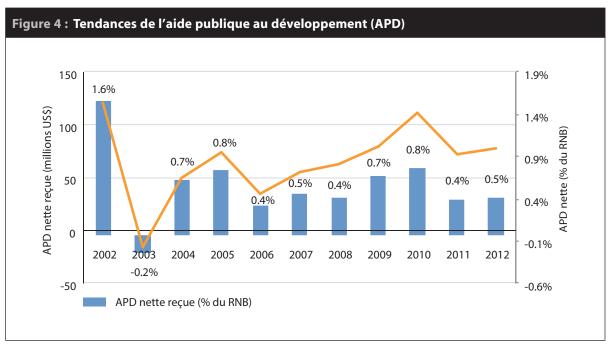
nomies financières qui permettront d'éviter les coupes soudaines dans les dépenses publiques une fois les ressources pétrolières épuisées. » <sup>11</sup>

Jusqu'à une période récente, l'analyse de la structure du budget entre 2005 et 2009 montre que les services généraux (dépenses non productives), y compris les dépenses de souveraineté, absorbent traditionnellement une grande proportion du budget national, jusqu'à 30 %. De surcroît, cette situation s'accompagne de dérapages fréquents se traduisant par des dépassements de dépenses par rapport aux montants autorisés par le Parlement. Tout cela se fait naturellement en défaveur des dépenses à valeur ajoutée portant sur les infrastructures et les secteurs productifs dont les montants décaissés sont au contraire inférieurs aux montants votés. C'est ainsi que les écarts en termes de développement se creusent pour le pays : les dépenses publiques d'éducation 2005-2009 représentent 3,2 % du PIB, contre 4 % pour l'Afrique sub-saharienne et 5,8 % pour les pays de même niveau de revenu que le Gabon (Banque mondiale, 2012).

# 2.7 APPUI DES PARTENAIRES AU DÉVELOPPEMENT

Compte tenu du profil du Gabon en tant que pays à revenu intermédiaire de la tranche haute, l'aide publique au développement reste proportionnellement très faible dans le pays. À 77,3 millions de dollars US en 2012, elle fluctue depuis 2002 entre moins de 1 % et 1,6 % du produit national brut (chiffre OCDE). Elle s'oriente vers le financement des infrastructures économiques, de la santé, de l'environnement et de l'éducation. On observe par ailleurs un effort d'internalisation de ce type de ressources dans le budget général de l'État. Alors que seulement 22 % de l'APD étaient incorporés dans ce cadre en 2007, ce ratio est monté à 92 % en 2010, selon les statistiques de l'OCDE.

Malheureusement, dans la même période, la fragmentation des concours tendait à s'accroître, ce qui est potentiellement un facteur de baisse d'efficacité, du moins en dessous de certains seuils. Dans un autre registre d'efficacité, « Aucune



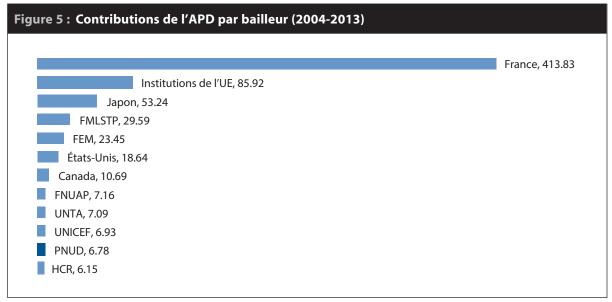
Source: WDI (2014)

World Bank Public Expenditure Review (2012) http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/08/23/000386194\_20120823014215/Rendered/PDF/625480ESW0GRAY0C0disclosed080210120.pdf.

mesure pratique n'a encore été prise pour améliorer la complémentarité des efforts des donateurs et la division du travail au niveau du pays. Des initiatives spontanées allant dans ce sens sont néanmoins observées, sans aucun caractère systématique. »<sup>12</sup>

Entre 2004 et 2013, un total de trois donateurs (France, Union européenne et Japon) était pourvoyeur de 84 % de l'APD au Gabon. En termes de partenaires bilatéraux, la France est de loin le

bailleur le plus important avec environ 63 % de l'APD pendant la même période. Elle fournit en moyenne 50 millions d'euros de concours annuel, essentiellement sous forme de conversion/annulation de dette et de nouveaux prêts mis en œuvre dans le cadre du Plan d'action stratégique 2010-2014. Le Gabon étant réputé disposer des moyens de financer une part importante de son développement, l'Agence française de développement a pu y accroître son volume de prêts (France, ministère des Affaires étrangères)<sup>13</sup>.



Source: OECD/Query Wizard for International Development Statistics(QWIDS (2014)

<sup>12</sup> Survey on Monitoring the Paris Declaration – Country Chapters, Gabon (2011): http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/Gabon%205.pdf.

<sup>13</sup> http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/gabon/la-france-et-le-gabon/.

## Chapitre 3

## RÉPONSES ET STRATÉGIES DU PNUD

Le PNUD est présent et actif au Gabon depuis la signature avec le pays, en novembre 1974, d'un Accord d'assistance régulièrement nourri de programmes de pays et de leurs plans d'actions. À partir de 2001, l'élaboration de plans cadres d'assistance des Nations unies (UNDAF) pour l'aide au développement portant sur des périodes de cinq années successives, offre de nouveaux moyens d'épanouissement à la coopération entre le pays et les agences du système des Nations unies (SNU), sous le leadership du PNUD, dont le représentant résident joue également le rôle de coordonnateur résident des activités opérationnelles du SNU. La lutte contre la pauvreté et le développement humain durable constituent l'objectif principal de la coopération inter-agences, au travers d'actions mises en œuvre dans les domaines de la gouvernance, du VIH/Sida et de l'environnement.

En 2001, les agences du SNU représentées au Gabon étaient : le PNUD, l'OMS, l'UNESCO, le FNUAP, le HCR, le PAM, l'UNICEF. Hors du SNU, le FMI, la Banque mondiale, la BAD étaient également représentés. Le Bureau du coordonnateur résident assurait la collaboration entre le Gouvernement et les agences non représentées à Libreville, en particulier le BIT, l'ONUDI, l'OMS, l'UIT, l'OIM, la FAO et l'AIEA. L'ONU-Habitat, le Centre des Nations unies pour les droits de l'homme et la démocratie en Afrique centrale (CNUDHD), et la Commission économique pour l'Afrique (CEA), sont aussi engagés dans l'UNDAF 2012-2016 bien que non présents sur place.

Dans la dernière décennie, en adéquation avec les priorités de développement du pays et dans le cadre inter-agences que constitue l'UNDAF, le PNUD a articulé ses interventions autour de deux cycles de programmation successifs, 2007-11 et 2012-16, dont les contenus sont comme suit.

## 3.1 CYCLE 2007-2011

Il comportait trois axes d'intervention en ligne avec les priorités nationales et le Plan stratégique du PNUD, et s'inscrivait dans le cadre de l'UN-DAF couvrant la même période :

- la réduction de la pauvreté et la poursuite des OMD,
- la promotion de la bonne gouvernance,
- la lutte contre la maladie.

La dimension Genre était considérée comme transversale et donc présente dans chaque composante programmatique. L'importance du développement des capacités nationales, et de la promotion de la bonne gouvernance tant au niveau central que local et communautaire, est soulignée. Le choix de la modalité d'exécution nationale a été fait dans une perspective de renforcement des capacités en matière de gestion, de suivi et d'évaluation des projets et programmes retenus.<sup>14</sup>

Les interventions spécifiques à travers lesquelles le programme 2007-2011 a été mis en œuvre sont comme décrit ci-dessous, reconstitution faite sur la base des données contenues dans le rapport de Revue à mi-parcours du cycle et recoupées avec les interviews des chargés de programmes et des conseillers techniques en poste au moment de l'évaluation.

<sup>14</sup> Programme de pays pour le Gabon (2007-2011).

Domaines thématiques	Effets du CPD	Budget CPD	Dépenses 2007-2011
Réalisation des OMD et	Les politiques budgétaires, fiscales et sectorielles pour les pauvres sont adoptées et mises en œuvre.	1 800 000	1 509 215
lutte contre la pauvreté	Les revenus des pauvres et des groupes vulnérables sont augmentés.	1 100 000	7 138 804
	Les populations les plus démunies et les plus vulnérables accèdent aux services sociaux de base.	3 650 000	0
	Total	6 550 000	8 648 019
Promouvoir la gouvernance	Le cadre et le fonctionnement des institutions politiques, économiques et sociales sont améliorés.	4 605 000	1 898 771
démocratique	La dynamique locale et communautaire, y compris la coopération décentralisée, est promue.	4 975 000	0
	Un système de surveillance opérationnel et efficace est mis en place.	1 600 000	6 044 844
	Total	11 180 000	7 943 615
Réponses au	Les populations cibles savent se prémunir de l'infection au VIH.	650 000	0
VIH/SIDA/ paludisme/ tuberculose	L'accessibilité à la prise en charge globale (médicale, économique, nutritionnelle, orphelins et enfants rendus vulnérables, juridique, planification et processus budgétaires) est accrue.	9 800 000	10 595 003
	Les enfants de moins de 5 ans et les femmes enceintes bénéficient de la prise en charge et des moyens de protection pour lutter contre le paludisme.	7 900 000	12 736 729
	La surveillance épidémiologique et la gestion de l'information sont améliorées.	600 000	0
	Total	18 950 000	23 331 733
	Total général	36 680 000	40 405 595*

Source : CPD 2007-2011, Atlas

- 1. Programme de lutte contre les maladies : Financé par le Fonds global de lutte contre le VIH/Sida, le paludisme et la tuberculose, il constituait un cadre majeur d'intervention du programme de pays en matière sanitaire, autour des projets suivants : VIH Round 3, Paludisme Round 4, Paludisme Round 5/phase 1, Paludisme Round 5/phase 2, et VIH Round 3/Continuité thérapeutique. Il était ancré au niveau du ministère chargé de la Santé, représentait plus de la moitié des ressources du portefeuille et couvrait l'ensemble du territoire national.
- Lutte contre la pauvreté et appui aux OMD et au DSRP : Entraient dans ce cadre, à côté de l'appui stratégique dans le suivi des OMD et du DSRP, les projets ARTGOLD/Déve-

- loppement local/Gabon, le Projet conjoint de sécurité alimentaire (HCR, FAO, OMS, UNICEF et PNUD) qui couvrait 4 régions sur les 9 et dans lequel le PNUD s'occupait d'un volet consacré aux activités génératrices de revenus et enfin, un projet Genre également attaché à ce segment de l'ancien portefeuille.
- 3. Programme d'appui à la promotion de la coopération Sud-Sud et décentralisée comme autre projet ancré au ministère des Affaires étrangères : Il couvrait la période 2008-2011 (*Prodoc*, mai 2008) et visait la réduction de la pauvreté à travers la promotion de la coopération Sud-Sud et de la coopération décentralisée. Il cible des structures au sein des ministères des Affaires étrangères, de la Coopération, de la Francophonie et de l'Intégra-

<sup>\*</sup> Le total des dépenses inclut 482 229 USD non-attribués à un produit du CPD

- tion régionale de la République gabonaise, et les accompagne en matière de coopération entre le Gabon et des pays émergents, ainsi qu'entre les collectivités locales gabonaises et celles des pays du Nord.
- 4. Projet de Gestion des déchets : Il était l'ancêtre du projet de même dénomination en cours dans le cycle actuel. Il accompagnait le déploiement d'une stratégie locale de collecte des ordures dans les quartiers non structurés difficiles d'accès et était limité à la ville de Libreville. Ses résultats ont conduit le Gouvernement à décider de son extension à d'autres régions (projet actuel). Il était ancré au ministère chargé de l'Environnement.
- 5. Programme national de bonne gouvernance : Financé par le PNUD, il était le cadre d'accompagnement de l'État dans la formulation de stratégies d'intervention clés en matière de gouvernance. En tant que programme stratégique, il était d'envergure nationale et avait son ancrage au niveau du ministère chargé de l'Économie. Ses principaux extrants ont été, notamment, un Plan d'actions national, une Stratégie de décentralisation, une Stratégie de lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux, objet d'un projet dédié dans le cycle en cours (PACLEI).
- 6. Appui au secteur de l'Environnement: Une grappe d'interventions-projets permettait au PNUD d'accompagner le Gouvernement dans la formulation de ses instruments de politique environnementale et dans la production des rapports périodiques sectoriels auxquels il est astreint : 1ère et 2nde Communication sur les changements climatiques ; Adaptation aux changements climatiques, Biodiversité, Gestion des déchets (ancêtres de trois projets de même dénomination dans le cycle actuel). Toutes ces interventions étaient financées par le Fonds pour l'environnement mondial, et elles ont donné lieu aux Communications de même nom et à la Stratégie nationale d'adaptation aux changements climatiques. Elles étaient toutes ancrées au niveau du ministère chargé de l'Environnement.

## 3.2 CYCLE 2012-2016

Il est structuré en deux axes principaux : 1) Contribution au renforcement de la gouvernance économique, démocratique et environnementale, et 2) Promotion du bien-être des populations et de la participation accrue de tous à la croissance.

Dans chacun de ces deux domaines, la stratégie d'intervention vise le développement des capa-

Tableau 5 : Effets et données financières du Programme de pays pour le Gabon (2012-2016)			
Domaine thématique	Effets du PNUAD/CPD	Budget CPD	Dépenses 2012-2014
Gouvernance économique, démocratique et environnementale	L'appareil statistique national produit des informations de qualité sur le suivi des OMD.	9 353 000	340 105
	Les populations, notamment les plus vulnérables, bénéficient des stratégies et politiques sectorielles visant le développement équitable, égalitaire et inclusif du capital humain.		18 105 456
	Total	9 353 000	18 ,445 561
Réduction de la pauvreté, lutte contre le VIH/SIDA et émancipation des femmes	Les communautés se sont approprié les mesures préventives favorables à l'amélioration de leur bien-être.	10 530 ,000	1 429 542
	Les populations, notamment les plus démunies, ont accès à des services éducatifs et sanitaires de qualité, y compris en ce qui concerne le VIH/Sida.		2 665 ,800
	Total	10 530 000	4 095 342
Total général		19 883 000	22 854 269*

Source : CPD 2012-2016, Atlas

<sup>\*</sup> Le total des dépenses inclut 313 365 USD non-attribués à un produit du CPD

cités ainsi que l'appropriation des résultats pour assurer leur durabilité. La participation à l'objectif de croissance économique renforcée et de diversification des sources de croissance définie par le Gouvernement consistera à rendre les institutions de promotion du secteur privé aptes à jouer efficacement leur rôle. Par ailleurs, le PNUD appuie de manière stratégique des actions diversifiées capables de constituer des incitations à l'aboutissement du processus de décentralisation. 15

En termes opérationnels, le cycle en cours comprend les projets spécifiques ci-après, qui s'inscrivent tous, à une exception près (projet Paiement de services forestiers), dans la continuité de projets du cycle précédent :

- 1. ARTGOLD arrive à mi-parcours au moment de l'ERAD. Il promeut la décentralisation et le développement local et couvre cinq provinces sur les neuf que compte le pays. Conjointement financé par le PNUD et le pays, ancré au niveau du ministère de l'Économie, de l'Emploi et du Développement durable qui assure la Direction nationale du projet, il est construit sur une phase précédente et a déjà fait l'objet d'une évaluation à mi-parcours.
- 2. Projet d'appui à la Commission nationale contre l'enrichissement illicite (CNLCEI) et à l'Agence nationale d'investigation financière (ANIF), communément dénommé PACLEI (Lutte contre la corruption). Il appuie la mise en œuvre de la Stratégie de lutte contre la corruption. Il est de nature stratégique et couvre donc potentiellement l'ensemble du pays et est en phase de démarrage (2014-2017). Il est financé par l'État et est ancré, protocolairement, au niveau du ministère de l'Économie, de l'Emploi et du Développement durable, mais de fait, au niveau des deux institutions (CNLCEI et ANIF) qu'il appuie et dont les responsables assurent la Direction nationale du projet, le Président de la CNLCEI assume toutefois le leadership national principal. Il est assis sur une phase précédente dont l'ex-

- trant principal a été une stratégie nationale ad hoc, justement en train d'être mise en œuvre avec la présente phase.
- 3. Projet de Conservation de la biodiversité transfrontalière dans l'interzone de Dja-Odzala-Minkébé au Gabon, Congo et Cameroun (TRIDOM) : Il travaille sur la préservation de la biodiversité et couvre deux régions sur les neuf que compte le pays. Il est financé par le Fonds mondial pour l'environnement, est ancré au niveau du ministère de l'Environnement qui en assure la Direction nationale. Il est en cours de clôture.
- 4. Gestion des déchets: Il travaille sur des solutions d'enlèvement des ordures dans les zones urbaines non structurées et intervient dans trois capitales provinciales (Libreville, Port Gentil et Oyem) sur les neuf que compte le pays. Il s'agit d'une phase d'extension qui fait suite à une première qui ciblait la ville de Libreville et dont le succès a amené le pays à demander l'extension du projet à d'autres capitales régionales. Il est ancré au niveau du ministère chargé de l'Environnement qui en assure la Direction nationale et est financé par le PNUD et l'État. Il a été clôturé en 2015 après 4 années d'exécution (2012-2015).
- 5. Troisième Communication sur les changements climatiques : Elle est en phase de démarrage et fait suite à des phases antérieures (1ière et 2nde Communications). Elle s'inscrit dans une dynamique d'appui stratégique pour permettre au pays d'honorer ses engagements internationaux en matière de suivi de son profil environnemental. En tant que projet stratégique, il couvre potentiellement l'ensemble du territoire national, est ancré au niveau du ministère de l'Environnement qui en assure la Direction nationale et est financé par le Fonds mondial pour l'environnement.
- 6. Renforcement des capacités vers les OMD/ ODD : Il aide au développement des capa-

<sup>15</sup> Programme de pays pour le Gabon (2012-2016).

cités en matière de poursuite et de suivi des engagements du pays sur les indicateurs de développement humain. Dans sa troisième année, il se clôturera en 2016 (2013-2016). En tant qu'intervention stratégique, il couvre potentiellement l'ensemble du territoire. Il est ancré au niveau du ministère de l'Économie, de l'Emploi et du Développement durable qui en assure la Direction nationale et est financé par le PNUD.

7. Paiement de services forestiers: Ce projet promeut une approche innovante de la pérennisation des ressources environnementales avec la gestion durable du barrage de la rivière Mbé à travers le développement d'un mécanisme de paiement de services environnementaux. Il intervient dans une région (Médouneu) parmi les neuf que compte le pays. Ancré au niveau du ministère de l'Environnement qui en assure la Direction nationale, il est financé par le Fonds mondial pour l'environnement.

#### 3.3 GESTION DES PROGRAMMES

La gestion des programmes par le Bureau de pays s'est améliorée au cours des deux dernières périodes de programmes. La revue de deux audits du Bureau, rendus en 2005 et en 2009, démontre que des efforts ont été faits pour améliorer la qualité de la gestion des ressources humaines et des ressources financières du PNUD au Gabon. Cependant, certains problèmes de gestion des programmes persistent.

Le rapport d'audit de 2009, portant sur les opérations en cours en 2007 et 2008, donne une note globale « partiellement satisfaisante ». La performance du Bureau en matière de gestion des programmes et des projets est cependant jugée « insatisfaisante ».

Plus spécifiquement, des manquements aux processus de gestion et de suivi des projets ont été relevés, et des recommandations ont été données. À la vue du nombre élevé de documents de projet non disponibles sur Atlas à ce jour, et des évaluations de projets qui n'ont pas été conduites, on

peut noter que les recommandations de l'audit n'ont pas été réellement prises en compte. Les documents de projet disponibles sur Atlas sont également en général au format Word (.doc), et il est donc difficile, sur la seule base de ces documents, de savoir s'ils sont effectivement le projet signé avec le Gouvernement ou avec un autre partenaire. Par ailleurs, il n'a pas été possible à la mission d'évaluation de parvenir à une réconciliation entre le listing de projets venant d'Atlas et la liste des projets réellement mis en œuvre sur le terrain dans l'intervalle 2007-2015.

Le Bureau de pays a un total de 22 employés, dont 12 employés PNUD, 2 volontaires des Nations unies (VNU) et 8 personnes sous contrat de service. Le personnel compte 6 employés internationaux. Le Bureau est composé d'un représentant résident/coordinateur résident, spécialiste de la coordination des programmes ONU, conseiller économique, de 5 employés dédiés aux programmes (dont 2 VNU), et de 14 en soutien opérationnel (finances, administration, secrétaires, chauffeurs).

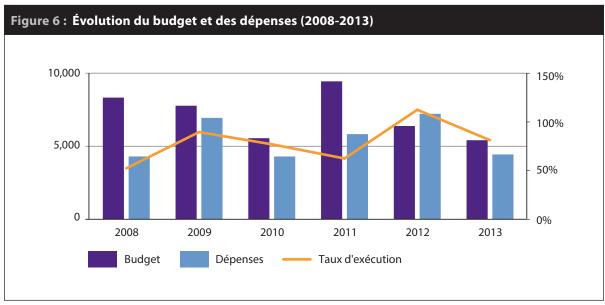
Le Bureau de pays a, à ce jour, 12 projets en cours (sur la base des projets montrant des dépenses en 2014) et 14 projets dont le statut est « On-going » dans le système Atlas. Le total des dépenses pour ces projets est de 3 823 730,49 USD en 2014. Environ 64 % de ce montant correspond à deux projets, qui représentent également 68 % des dépenses de 2004 à 2014 pour les projets actifs, et 35 % tous projets confondus. Sur 47 projets au total mis en œuvre sur les deux dernières périodes (de 2007 à 2014), 23 sont en exécution nationale, soit 49 %. Cette proportion est moins importante si l'on regarde les dépenses attribuées à ces projets, puisqu'ils représentent environ 37 % des dépenses totales. Elle baisse aussi légèrement si l'on prend en compte les projets en cours en 2014, puisque 5 des 12 projets actuels sont en exécution nationale, et représentent environ 35 % des dépenses pour cette année, du moins selon les sources directement tirées d'Atlas, le Bureau faisant observer que pour ce cycle, en fait, tous les projets sont passés en exécution nationale (le dernier, POSDN, est clôturé depuis décembre 2014).

### 3.4 ÉVOLUTION DES RESSOURCES ET DES DÉPENSES DU PNUD

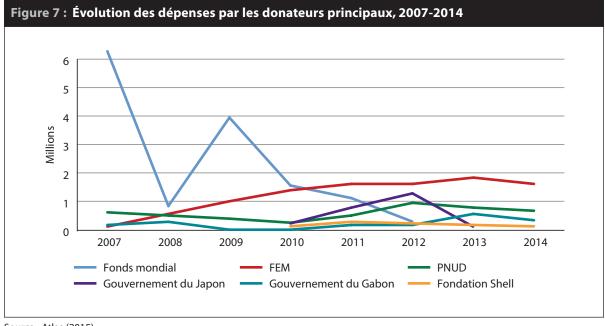
Le total des dépenses entre 2007 et 2014 est de 51,4 millions USD. Il y a une relative stabilité des budgets sur les deux périodes. Le taux d'exécution (rapport dépenses/budget) tend à s'améliorer au cours du temps. Il y a néanmoins un écart en dépenses en comparant le tableau des projets et Atlas Snapshot.

#### **ÉVOLUTION DES RESSOURCES**

Le financement des programmes de développement du PNUD au Gabon est concentré autour de cinq sources principales : le Fonds mondial de lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme (FMLSTP), le Fonds mondial pour l'environnement (FEM), le Gouvernement du Japon, le Gouvernement du Gabon, et enfin le PNUD, au travers de ses ressources propres. Ces cinq principales sources représentent 93 % des dépenses du



Source: Executive Snapshot (Janvier 2015)



Source: Atlas (2015)

Tableau 6 : Montant total des dépenses par donateur, 2007-2014				
Donateur	Total des dépenses			
Fonds mondial contre le Sida, la tuberculose et le paludisme	14 062 073			
Fonds mondial pour l'environnement	9 903 045			
PNUD	4 731 614			
Gouvernement du Japon	2 452 468			
Gouvernement du Gabon	1 839 839			
Fondation SHELL	990 904			
Gouvernement des Pays Bas	553 920			
Nations unies	473 076			
ONUSIDA	157 513			
Banque africaine de développement	136 614			
Protocole de Montréal	103 396			
FNUAP	6676			
UNICEF	6676			
Volontaires des Nations unies	1379			
Total	35 419 192			

Source: Atlas (2015)

PNUD sur les deux périodes. Des changements importants, d'une période à l'autre, sont à noter :

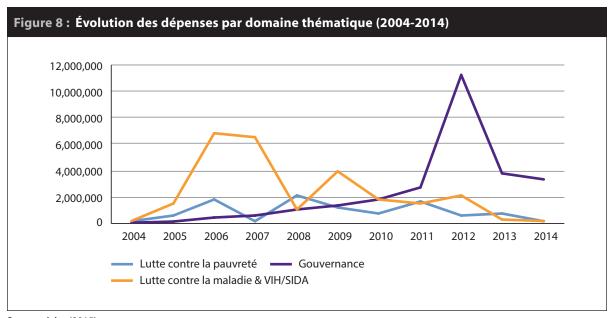
- Le FMLSTP, qui représentait 57 % des dépenses totales de 2007 à 2011, ne représente plus que 3 % sur la période actuelle. Il n'y a eu aucun financement du FMLSTP en 2013 et 2014.
- Le FEM, quant à lui, a doublé d'importance, passant de 20 % des ressources sur la période précédente, à 45 % sur la période actuelle.
- La contribution du Gouvernement du Gabon aux programmes du PNUD a également augmenté, passant de 3 % à 10 %.
- A noter également que la contribution bilatérale du Gouvernement des Pays-Bas a baissé de façon constante depuis 2007, pour finalement disparaitre en 2013-2014.

L'apport du PNUD au financement de ses programmes de développement est resté relativement stable, mais a augmenté à partir de 2012. Sur les 4,7 millions USD de ressources propres du PNUD, environ 68,5 % proviennent du TRAC, 18 % des fonds «Development Effecti-

veness» (BSB), 7 % du «RR Engagement Fund», 3,3 % des «OR Service Fees» et 3 % du fonds «Country Co-Financing».

#### **ÉVOLUTION DES DÉPENSES**

Comme indiqué dans les chapitres précédents, l'intervention du PNUD sur les deux périodes évaluées a considérablement évolué. Si les domaines thématiques autour desquels les programmes sont axés sont sensiblement les mêmes, leur catégorisation d'une période à l'autre a changé. À cela s'ajoutent les problèmes indiqués de classification de projets dans la continuité. On peut néanmoins, sur la base d'une liste provisoire des projets mis en œuvre, estimer l'évolution des dépenses par domaine thématique sur les deux périodes. Ce graphique nous permet de remarquer que les dépenses sur la période 2007-2011 étaient majoritairement attribuées à la Lutte contre les maladies, et que celles-ci ont diminué de manière relativement constante depuis. Les dépenses liées aux programmes relatifs à la Gouvernance ont, quant à elles, considérablement augmenté, pour devenir majoritaires dès la fin de la période 2007-2011.



Source : Atlas (2015)

#### Chapitre 4

### CONTRIBUTIONS DU PNUD AUX RÉSULTATS DE DÉVELOPPEMENT DU GABON

Ce chapitre détermine la mesure dans laquelle et selon quelles modalités le Bureau du PNUD au Gabon a apporté ses contributions dans la prise en charge des défis de développement du pays. Ces contributions sont évaluées par domaine de concentration et selon les critères de l'évaluation que sont la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité. Le PNUD au Gabon, à travers ses deux cycles de programmation couverts par l'ERAD, a trois domaines de focalisation : la lutte

contre la pauvreté, la gouvernance et la gestion durable des ressources. L'organisation de la gestion du portefeuille de ces domaines s'est modifiée d'un cycle à l'autre et ainsi de la structure des effets programmes spécifiquement ciblés.

Aussi, pour construire une continuité d'impact sur l'ensemble du programme sur la période 2007-2016, le choix méthodologique a été fait de restructurer l'ensemble du cadre logique autour

Tableau 7 : Groupes d'effets objets de rapports thématiques						
Domaines thématiques	Groupes d'effets/ Rapports thématiques	Effets spécifiques couverts sur la période 2007-2016	Budgets indicatifs (si disponibles)			
Lutte contre la pauvreté	Les capacités nationales d'élaboration, d'exécution et de suivi des politiques pro-pauvres, sont renforcées	Les politiques budgétaires, fiscales et sectorielles pour les pauvres sont adoptées et mises en place (07-11)	1 134 231			
		L'appareil statistique national produit des informa- tions de qualité sur le suivi des OMD (12-16)	421 842			
	2. Les capacités socio- économiques des pauvres et leur accès aux services sociaux de base sont renforcés	Les revenus des pauvres et des groupes vulnérables sont augmentés (07-11)	8 337 330			
		Les communautés se sont approprié les mesures préventives favorables à l'amélioration de leur bien-être (12-16)	1 475 842			
		Les populations, notamment les plus vulnérables, bénéficient des stratégies et politiques sectorielles visant le développement équitable, égalitaire et inclu- sif du capital humain (12-16)	20 126 500			
		L'accessibilité à la prise en charge globale (médicale, économique, nutritionnelle, orphelins et enfants ren- dus vulnérables, juridique, planification et processus budgétaires) est accrue (07-11)	11 612 702			
		Les enfants de moins de 5 ans et les femmes enceintes bénéficient de la prise en charge et des moyens de protection pour lutter contre le paludisme (07-11)	9 227 834			
		Les populations, notamment les plus démunies, ont accès à des services éducatifs et sanitaires de qualité, y compris en ce qui concerne le VIH/Sida (12-16)	1 840 489			

(à suivre)

#### (suite)

Tableau 7 : Groupes d'effets objets de rapports thématiques					
Domaines thématiques	Groupes d'effets/ Rapports thématiques	Effets spécifiques couverts sur la période 2007-2016	Budgets indicatifs (si disponibles)		
Promotion de la bonne gouvernance	3. La qualité des ins- titutions publiques et leurs capacités de gestion, tant au	Le cadre et le fonctionnement des institutions politiques, économiques et sociales sont améliorés (07-11)	2 188 158		
niveau cent	niveau central que local, sont renforcées	La dynamique locale et communautaire, y compris la coopération décentralisée, est promue (07-11)	Ressources ARTGOLD I & II		
Gestion environne- mentale	4. Les capacités natio- nales en matière de gestion environ- nementales sont renforcées	Un système de surveillance opérationnel et efficace est mis en place (07-11)	8 221 856		

de groupes d'effets ci-dessous – (voir tableau 7 ci-dessus pour les correspondances avec les effets spécifiques ciblés dans les deux CPAP) :

- Les capacités nationales d'élaboration, d'exécution et de suivi des politiques pro-pauvres, sont renforcées
- Les capacités socioéconomiques des pauvres et leur accès aux services sociaux de base sont renforcés
- iii) La qualité des institutions publiques et leurs capacités de gestion, tant au niveau central que local, sont renforcées
- iv) Les capacités nationales en matière de gestion environnementale sont renforcées

La situation de l'imputation des interventions de portefeuille aux 4 groupes d'effets retenus pour structurer l'Évaluation des résultats des activités de développement est comme suit :

- Les capacités nationales d'élaboration, d'exécution et de suivi des politiques pro-pauvres, sont renforcées
  - Appui stratégique dans le suivi des OMD et du DSRP (Cycle I)
  - ARTGOLD/Développement local/Gabon, I (Cycle I)
  - Projet Genre (Cycle I)

- Renforcement des capacités nationales/Mise en œuvre et suivi des OMD (Cycle II)
- ARTGOLD II (Cycle II)
- ii) Les capacités socioéconomiques des pauvres et leur accès aux services sociaux de base sont renforcés
  - Programme de lutte contre les maladies : financé par le Fonds global de lutte contre le VIH/Sida, le paludisme et la tuberculose (Cycle I)
  - Projet d'Opérationnalisation du département sanitaire de Ndougou (Cycle II)
  - ARTGOLD/Développement local/Gabon, I (Cycle I)
  - Projet conjoint de sécurité alimentaire (HCR, FAO, OMS, UNICEF et PNUD). Il couvrait 4 régions sur les 9. Le PNUD s'occupait d'un volet consacré aux activités génératrices de revenus (Cycle I)
  - Projet de gestion des déchets
  - ARTGOLD/Développement local/Gabon, II (Cycle II)
  - Paiement de services forestiers (Cycle II)

- iii) La qualité des institutions publiques et leurs capacités de gestion, tant au niveau central que local, sont renforcées
  - Programme national de bonne gouvernance (Cycle I)
  - ARTGOLD/Développement local/Gabon, I (Cycle I)
  - Gouvernance environnementale: 1ère et 2<sup>nde</sup> Communication sur les changements climatiques, adaptation aux changements climatiques
  - ARTGOLD II (Cycle II)
  - PACLEI, Projet d'appui à la lutte contre l'enrichissement illicite et le blanchiment de capitaux (Cycle II)
  - Gouvernance environnementale : 3ème Communication sur les changements climatiques
- iv) Les capacités nationales en matière de gestion environnementale sont renforcées
  - 1<sup>ière</sup> Communication sur les changements climatiques (Cycle I)
  - 2<sup>de</sup> Communication sur les changements climatiques (Cycle I)
  - Projet de Gestion des déchets (Cycle I)
  - Adaptation aux changements climatiques (Cycle II)
  - Paiement de services forestiers (Cycle II)
  - 3ème Communication sur les changements climatiques (Cycle II)
  - TRIDOM « Conservation de la biodiversité transfrontalière dans l'interzone de Dja-Odzala-Minkébé au Gabon, Congo et Cameroun »

# 4.1 ÉVALUATION DE LA CONTRIBUTION DU PNUD AUX RÉSULTATS DE DÉVELOPPEMENT (EFFICACITÉ)

#### 4.1.1 LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

Effet 1 : Les capacités nationales d'élaboration, d'exécution et de suivi des politiques propauvres, sont renforcées

Dans le cycle 2007-2011, le PNUD a notamment contribué à l'édition, au lancement et à la dissémination du rapport OMD 2006 (portant sur cette année, mais réalisée durant la période sous revue). Il a également soutenu l'élaboration du plan décennal des OMD, ainsi que la Stratégie de financement et d'opérationnalisation des OMD. En 2010, le PNUD a porté une assistance technique et logistique à la Direction de la planification générale du Gabon pour l'élaboration de son troisième rapport de suivi des progrès accomplis vers la réalisation des OMD<sup>17</sup>.

Suite à l'expiration du cycle 2007-2009 du Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCRP), le PNUD a conduit un plaidoyer au plus haut niveau de l'administration gabonaise en faveur de l'élaboration d'un nouveau DSCRP. Le Gouvernement a alors demandé l'appui de l'Équipe pays des Nations unies (UNCT) sous le leadership du PNUD pour élaborer un mémorandum de politique économique et sociale, dit Lettre de politique économique et sociale du Gabon. Ce document identifie les grandes priorités de développement du Gabon au niveau économique et social du quinquennat 2012-2016. L'élaboration du Plan stratégique Gabon émergent, bien que conduite par le Gouvernement lui-même, s'inscrit aussi dans cette dynamique.

Le PNUD a procédé au renforcement des capacités des cadres en charge de la planification du développement dans le groupe thématique macro-

<sup>16</sup> ROAR 2008.

<sup>17</sup> ROAR 2010.

économique regroupant gouvernement et partenaires techniques et financiers, dans le cadre des comités de pilotage des différents rapports tels que le Rapport de suivi des OMD, le Rapport national sur le développement humain. À la demande des autorités gabonaises, le PNUD en partenariat avec l'ONU-HABITAT a mis en place un Projet pour la formulation de la stratégie nationale de l'habitat et du développement urbain du Gabon. Sur la période 2012-2016, le PNUD a accompagné les travaux d'enquêtes ci-après, aux côtés d'autres partenaires (UNICEF et FNUAP), pour citer d'autres intervenants au sein du SNU:

- Enquête nationale sur l'emploi et le chômage (ENEC) en 2010
- Enquête gabonaise sur l'évaluation de la pauvreté (EGEP) en 2010
- Enquête démographique et de santé (EDS) en 2012
- Recensement général de la population et du logement (RGPL) en 2013

Il faut toutefois indiquer qu'en considérant l'apport financier (340 105 USD) en jeu, l'intervention du PNUD a été relativement limitée, sans doute confinée au niveau stratégique et du plaidoyer. En tout état de cause, le projet d'Appui au renforcement des capacités de programmation et de mise en œuvre des projets et programme de développement au Gabon (ARC-OMD) a aidé au renforcement des capacités des agents de la Statistique et soutenu la réalisation d'une action pilote à travers le Programme statistique minimum pour la santé (PROSMIS). Dans ce cadre, 80 gestionnaires de données ont été formés à Libreville et à Tchibanga. Ce travail a été validé par le Secrétariat général du ministère de la Santé et un projet est en cours d'élaboration pour amplifier la démarche au niveau du Gabon.<sup>19</sup> À la suite des ateliers de planification stratégique de l'UNDAF, CPD et CPAP, les plaidoyers ont été engagés pour que le nouveau Plan de développement du Gabon (Plan stratégique Gabon émergent, lancé en 2012) inclue un cadre de suivi-évaluation, avec une emphase sur la statistique.<sup>20</sup>

Le PNUD est resté en pointe dans le plaidoyer en faveur du système statistique national, faisant des recommandations fortes dans ce sens, notamment dans le rapport 2013 de suivi des OMD. L'étude d'Analyse des capacités institutionnelles pour la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement de la statistique (SNDS), demandée dans ce cadre, n'a toutefois pas pu avoir lieu en 2014. Il en était pourtant attendu une actualisation de la cartographie des besoins du secteur. Mais, le Gouvernement a privilégié la poursuite de la mise en œuvre des axes stratégiques de la SNDS: i) début du processus pour l'élaboration d'une loi statistique ; ii) décret de création des directions de la statistique dans les ministères sectoriels et iii) poursuite de différents travaux statistiques majeurs tels que le recensement général de la population et de l'habitat et l'enquête démographique et de santé (EDS).

Dans les premières années du cycle précédent, on peut également considérer que le Programme a investi dans un système statistique sectoriel : celui de la santé, à travers les concours du Fonds mondial de lutte contre la tuberculose, le sida et le paludisme. Le Fonds mondial attache beaucoup d'importance à la qualité des données qui permettent de suivre adéquatement l'évolution des indicateurs retenus dans ses programmes. La gestion du PNUD en tant que bénéficiaire principal n'ayant pas été prise en défaut, le système statistique du secteur a bien été rendu opérationnel. Toutefois, les capacités ainsi obtenues n'auraient pas été suffisamment viables pour permettre au pays de remplacer le PNUD comme bénéficiaire principal, le Fonds ayant suspendu le Gabon, en partie parce que ses données n'étaient plus consis-

<sup>18</sup> ROAR 2011.

<sup>19</sup> ROAR 2012.

<sup>20</sup> ROAR 2012.

tantes. La période de responsabilité du PNUD peut n'avoir pas été assez longue pour réussir le véritable transfert de compétences qui aurait empêché que le pays soit suspendu dès sa prise de responsabilité en tant que bénéficiaire principal.

Le PNUD a également renforcé les capacités de 37 points focaux nationaux à la Gestion axée sur les résultats de développement (GAR). Un guide en gestion axée sur les résultats a été élaboré. Une enquête sur l'agenda post 2015 a permis de collecter des données auprès de 2040 personnes. Le Rapport de suivi des OMD élaboré en 2013 a été disséminé en 2014 pour une meilleure appropriation des défis liés aux OMD. Le Bureau a appuyé le Gabon dans l'élaboration de son Rapport de mise en œuvre de Beijing+20.<sup>21</sup> En 2015, le PNUD continue son plaidoyer en faveur de la réalisation de l'analyse des capacités du système statistique national, et d'une évaluation finale de l'atteinte des OMD au Gabon.<sup>22</sup>

Au niveau local, le projet d'Articulation des réseaux territoriaux et thématiques pour la gouvernance et le développement local (ART/GOLD/Gabon) a aidé les collectivités locales des 5 provinces couvertes à développer leurs capacités de planification, ce qui s'est traduit par l'élaboration par les départements et municipalités concernés, de Plan de développement local (PDL) prenant dûment en compte les plus pauvres. Enfin, toujours en rapport avec l'effet, les réalisations au titre des Communications sur les changements climatiques comportent à priori une dimension non négligeable de soutien à la collecte, au traitement et à l'analyse de données sur l'OMD 7 relatif à l'environnement.

En termes de changements effectifs de la situation nationale, auxquels l'action du PNUD a contribué, les capacités nationales ont connu une légère amélioration quant à la consolidation d'institutions qui constituent l'appareil statistique national. Le Gabon a lancé un processus d'élaboration d'une Stratégie nationale de développement de la statistique (SNDS) en 2007, pour répondre aux besoins en données statistiques pour la planification stratégique du développement du pays.<sup>23</sup> Le processus a débouché sur la création du Système statistique national (SSN) pour coordonner les services statistiques. Le Gabon a réalisé sa seconde enquête de démographie et de santé (EDS) en 2012 ce qui a permis d'augmenter significativement la proportion des indicateurs OMD basés sur des données représentatives et récentes (2 ans). De même, le recensement général de la population a été réalisé fin 2013 et aura ses premières statistiques en 2015. Le Gouvernement a pris en décembre 2012 des mesures pour instituer dans chaque ministère une direction centrale en charge de la statistique.<sup>24</sup> Le ministère de l'Éducation a opéré une enquête qui permettra d'actualiser les indicateurs de l'éducation.<sup>25</sup> Enfin, le niveau décentralisé, avec l'appui d'ARTGOLD commence à développer des capacités locales de programmation basées sur la génération de données spécifiques de terroir.

Malgré tout, la disponibilité et la qualité des données nationales restent faibles (voir Figure 9). Le score du Gabon, dans le classement de la Banque mondiale est en-dessous de celui de l'Afrique sub-saharienne en matière de méthodologie, de sources et de périodicité. Le score en matière de méthodologie a augmenté depuis 2004 et notamment depuis 2007, probablement grâce à la mise en place de la SNDS. Le score général a néanmoins baissé à cause notamment d'une perte sur l'indicateur de sources.

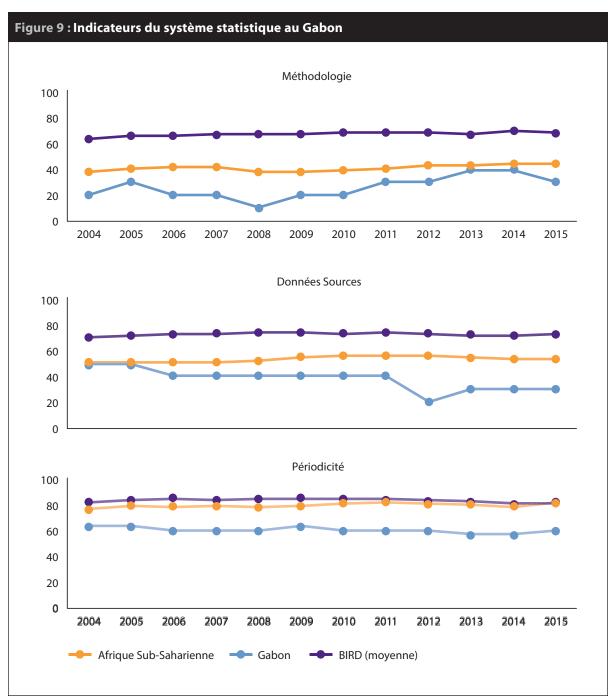
<sup>21</sup> ROAR 2014.

<sup>22</sup> ROAR 2014.

<sup>23</sup> Gouvernement du Gabon, "Pourquoi le Gabon a-t-il besoin de statistiques fiables?", Direction générale des statistiques, Ministère de l'Économie, du Commerce, de l'Industrie et du Tourisme, Mai 2010, http://www.paris21.org/sites/default/files/gabon\_whystatistics\_may2010.pdf.

<sup>24</sup> ROAR 2012.

<sup>25</sup> ROAR 2014.



Source: Banque Mondiale (http://datatopics.worldbank.org/statisticalcapacity/SCldashboard.aspx)

Cette situation de stagnation est confirmée par l'absence de certaines enquêtes majeures qui n'ont plus été réalisées depuis une quinzaine d'années. La dernière Enquête gabonaise pour l'évaluation et le suivi de la pauvreté (EGEP) a été faite en 2005 (voir Tableau 1). La deuxième EGEP pré-

vue pour 2010 n'a pu être réalisée à ce jour<sup>26</sup>, par manque de ressources derrière lequel se dissimule aussi un manque de capacités et de volonté stratégique (lorsque les deux sont réunies, elles permettent généralement de trouver les ressources). La Direction générale des statistiques (DGS)

<sup>26</sup> ROAR 2012.

dispose d'un site internet qui ne présente pour la plupart que des données incomplètes ou qui datent.<sup>27</sup> La recherche de statistiques en ligne renvoie vers des messages d'erreurs ou des pages inexistantes. Les rapports d'activités de la DGS disponibles en ligne s'arrêtent en 2006 ou 2007 ce qui suggère un manque de transparence au niveau des informations disponibles.<sup>28</sup> Le Fonds monétaire international (FMI) caractérise les déficiences des données nationales, d'« insuffisances en termes d'exactitude, de fiabilité, de périodicité, et de délai d'établissement de certaines données ainsi qu'en termes de cohérence entre les bases de données.»<sup>29</sup> Enfin, le Gabon a été suspendu du Fond mondial de lutte contre le paludisme, la tuberculose et le VIH/Sida, pour des résultats insuffisants et des données sectorielles inconstantes.

Les facteurs explicatifs de ces défaillances sont variés. Au niveau structurel, la faiblesse des ressources empêche la production et la qualité des statistiques, qui limite encore la demande et les ressources. Ce « cycle vicieux »30 n'a guère changé le statu quo, en dépit des efforts depuis 2007 à construire un système statistique national et l'intégration d'une culture statistique dans les administrations sectorielles pour produire les données sectorielles nécessaires. Une dépendance excessive des bailleurs de fonds perdure aujourd'hui, ce qui affaiblit encore la capacité et la demande de régulariser les fonds pour les statistiques. En même temps, les analyses des secteurs de la santé, des mécanismes de l'aide publique, et des défis de développement humain sont souvent faites par d'autres acteurs externes, comme les consultants, qui n'incitent pas au développement de la capacité nationale. Le personnel en statistique manque toujours de formation, de développement de carrière et de motivation. Parfois, les donateurs et le secteur privé attirent le personnel le plus compétent avec des salaires plus élevés.

Enfin, les réalisations du Programme restent des apports au côté de celles d'autres intervenants qui, à côté du PNUD, contribuent également à l'effet 1 à l'intérieur de l'UNDAF : CEA, BIT, OMS, ONUSIDA, UNESCO, FNUAP, UNICEF, ONUDI et surtout la Banque mondiale. La Banque mondiale est active dans plusieurs domaines, et elle vise dans sa Stratégie de coopération de pays (2012-2016) à soutenir un développement des données, y compris une nouvelle enquête sur les dépenses des ménages. Dans le secteur des statistiques, la Banque a directement financé un projet pour le développement d'une Stratégie nationale de statistique entre 2007-2010. Dans ses projets avec des administrations sectorielles, la Banque finance les systèmes et les bases de données qui fourniront des informations pour le système national de statistique (ex. : base de données nationales de la biodiversité).

## Effet 2 : Les capacités socio-économiques des pauvres et leur accès aux services sociaux de base sont renforcés

Les interventions du Programme contribuant à relever les capacités de résilience des plus pauvres, dans le cadre de l'effet 2 s'inscrivent en général dans une certaine continuité entre les cycles I et II du Programme. Il s'agit de ARTGOLD, PRONAGUP/Gestion des ordures ménagères, Projet de sécurité alimentaire/Volet microcrédit et actions de développement sanitaires financées par SHELL et le Fonds mondial sur les trois maladies. À ces interventions disposant toutes de deux phases à cheval sur les deux cycles, il convient d'ajouter les paiements de services environnementaux, pour mémoire seulement toutefois, puisque les retards du projet ne lui permettent pas d'avoir des résultats pour le moment. Ces différentes interventions devaient contribuer à l'effet à travers trois classes d'indicateurs spéci-

<sup>27</sup> www.stat-gabon.org.

<sup>28</sup> Des données d'enquêtes peuvent cependant être trouvées sur des sites de la Banque mondiale.

<sup>29</sup> www.imf.org/external/french/pubs/ft/scr/2013/cr1355f.pdf.

<sup>30</sup> Banque mondiale, Building Statistical Capacity to Monitor Development Progress.

fiques couvrant notamment les activités génératrices de revenus, le développement de capacités techniques et stratégiques et l'amélioration du profil de santé publique.

Au titre des activités génératrices de revenus, sur une cible de 40 microprojets à accompagner en faveur de 300 chefs de ménage hommes et femmes dans les zones de concentration, seulement 16 microprojets ont été recensés en 2011. Au titre du renforcement des capacités des communautés de base, ARTGOLD Gabon a effectivement mis en place une radio communautaire à Okondja (2010). Cet important outil de communication et de développement communautaire n'était toutefois plus opérationnel au passage de la mission d'évaluation en mai 2015. Sur 100 membres des organisations à base communautaire qui devaient être formés aux techniques d'élaboration, de mise en œuvre et de suiviévaluation des micro-projets de développement communautaire, 50 ressortent avoir été effectivement touchés dans ce cadre (2011). Au niveau institutionnel, ARTGOLD devait appuyer la formation de 20 élus locaux et de 20 experts à la base ; la performance reportée à cet égard pour 2010 fait ressortir un total de 25 membres des groupes de travail provinciaux et locaux, effectivement formés et contribuant réellement à l'élaboration des plans de développement locaux de leurs zones.

Au-delà de ces valeurs, et du fait de la faible envergure des interventions du PNUD qui travaille surtout à des échelles pilotes, l'effet du Programme dans la lutte opérationnelle contre la pauvreté, notamment à travers les activités génératrices de revenus et le renforcement des capacités des populations, reste très peu significatif. L'effet sur les capacités stratégiques des entités décentralisées est plus visible, même si pour le moment ARTGOLD qui les génère n'intervient que sur 5 provinces. Et, comme indiqué précédemment, on peut reprocher à ce projet, d'inter-

venir dans les provinces les moins affectées par la pauvreté. À cette réserve près, il commence à marquer de son impact les collectivités locales, comme l'atteste le fait que deux collectivités locales visitées par la mission aient décidé de faire exécuter 25 % de leur budget d'investissement par le truchement du mécanisme ARTGOLD. Dans l'une d'entre elles, cette décision était déjà en application à travers des chantiers d'investissement que la mission d'évaluation a visités et dans l'autre, les parties préparaient encore son entrée en vigueur.

Les activités de résilience directement financées par le Programme en direction des populations apparaissent très pauvres en termes d'effet. Peu d'entre elles auront été de véritables réussites, pour dire le moins. La grande majorité des financements observés sur le terrain par la mission d'évaluation auront été des insuccès patents, pour des raisons généralement liées au fait que les organisations communautaires bénéficiaires ne sont pas assez fortes et réellement orientées vers le développement communautaire. Elles sont plutôt traversées par des logiques d'intérêt individuel, certaines s'étant même, vraisemblablement, formées de manière ad hoc pour capter les ressources et disparaître<sup>31</sup>.

Le profil de santé publique, en revanche, est un domaine où le Programme a enregistré des résultats significatifs, même si les interventions qui ont porté ces acquis posent problème par ailleurs et pour diverses raisons qui sont également examinées. Localement, au niveau du département de Ndougou, en s'appuyant sur le centre de santé de Gamba, le Programme a pu contribuer à une meilleure sensibilisation sur les maladies du milieu, notamment le Sida, la tuberculose et surtout le paludisme, et amélioré significativement leur niveau de prise en charge. À l'échelle nationale, grâce à sa gestion au profit du pays des ressources du Fonds mondial contre les maladies, le PNUD a contribué à améliorer les perfor-

<sup>31</sup> Quelques exceptions heureuses contredisent cette règle générale : un microprojet de maraichage dans la zone de Port-Gentil, les femmes débrouillardes de Ntoum, ou encore le centre informatique de la même communauté.

mances du Gabon dans la lutte contre le paludisme, la tuberculose, le VIH, qu'il s'agisse de prévention ou de prise en charge des personnes déjà infectées.

S'agissant du paludisme, les statistiques fines disponibles portent sur le début de la période sous revue, mais qui est justement l'époque où le PNUD agissait encore comme bénéficiaire principal, statut qui lui conférait l'entière responsabilité de la mise en œuvre des ressources du Fonds. Ce statut a changé par la suite, le pays devenant bénéficiaire principal et le PNUD n'apportant plus qu'un appui à la fonction d'achat. Le taux de disponibilité des moustiquaires imprégnées d'insecticides à longue durée d'efficacité (MILDE) dans les ménages est passé de 20 % en 2006 à 70 % en 2008. L'utilisation des MILDE chez les moins de cinq ans, qui était de 18 % en 2006, passe à 55 % en 2008 et chez les femmes enceintes, de 19,8 % en 2006, elle s'est hissée à 36 % en 2008. Une campagne intégrée de distribution des MILDE a contribué à ces niveaux de couverture.

Les indicateurs de traitement du paludisme ont eux aussi été favorablement impactés dans la même période. La prévalence de la fièvre/paludisme chez les moins de cinq ans au cours de deux dernières semaines est tombée à 36,1 % en 2008, contre 61,7 % en 2006. En 2008, 48 % des enfants ayant la fièvre/paludisme ont reçu un traitement antipaludique contre 41,3 % en 2006. En 2008, 44 % des enfants ayant la fièvre/paludisme ont reçu un traitement antipaludique dans les 24 heures qui ont suivi l'apparition de la fièvre contre 30,5 % en 2006.

Les indicateurs de paludisme ont par la suite connu une séquence d'incertitude coïncidant avec le passage de témoin entre le PNUD et le ministère de la Santé dans la gestion des ressources du Fonds mondial contre les maladies. La disponibilité des MILDE dans les ménages a légèrement augmenté, passant à 73 % en 2010 contre 70 % en 2008. Mais, l'utilisation des MILDE chez les enfants de moins de 5 ans a baissé à 52 % en 2010 contre 55 % en 2008, et augmenté de 2 points seulement chez la femme enceinte (38 % en 2010 contre 36 % en 2008). Les taux d'utilisation du traitement préventif intermittent (TPI) ont connu une régression en 2010 avec 62 % pour le TPI 1, 27 % pour le TPI 2 et 3 % pour le TPI 3. Au cours des années précédentes, les valeurs étaient les suivantes pour le TPI 1:63,5 % en 2008 et 66,2 en 2006, alors que le TPI 2 atteignait 50,3 % en 200832 contre 42 % en 2006.

Dans le volet VIH/Sida, en 2011, le nombre de personnes vivant avec le VIH qui recevait un traitement anti rétroviral (ARV) variait entre 8865 et 8768, soit un taux de réalisation de la cible de programme situé entre 95 % et 103 %. En 2011 toujours, le nombre d'orphelins et d'enfants vulnérables de 0 à 17 ans dont le foyer a reçu un soutien pour leur prise en charge, a atteint 7602 sujets, soit 85 % de l'objectif que le programme du Fond mondial s'était fixé dans ce domaine<sup>33</sup>. De manière plus significative, le taux de prévalence du VIH a continué de baisser passant de 5,2 % en 2009 à 4,1 % en 2012.

La mission n'a pu accéder<sup>34</sup> à aucun rapport d'évaluation du volet Tuberculose. En tout état de cause, les performances présentes ci-dessus, n'ont pas empêché le Fonds d'arrêter son programme pour le Gabon, justement pour cause de résultats devenus insuffisants dans la période où l'administration nationale de la santé a remplacé le PNUD

<sup>32</sup> Source : Rapport d'évaluation finale du Quatrième Round du Fonds mondial de lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme, « Composante Paludisme » Gabon ; OMS/Gabon ; Novembre 2008.

<sup>33</sup> Source : Rapport final de la subvention Huitième Round/Phase 1 du Fonds mondial de lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme, « Composante VIH/SIDA » ; Ministère de la Santé du Gabon ; Mars 2013.

<sup>34</sup> Les rapports des trois volets ayant été demandés à la Coordination nationale du programme, seuls les rapports des deux volets exploités ici ont été fournis en réponse.

comme agence d'exécution avec le statut de bénéficiaire principal. Deux évaluations successives ont mis en relief des résultats non concluants tout en relevant des données inconsistantes.

Les conditions de la suspension de l'accès du Gabon aux ressources du Fonds mondial ont un intérêt particulier dans l'examen de l'efficacité du Programme du PNUD. Elles confortent, à contrario, cette efficacité dans la mesure où le projet est resté concluant aussi longtemps que le PNUD l'a endossé et mis en œuvre en sa qualité de bénéficiaire principal (responsabilité complète d'agence d'exécution), et s'est dégradée lorsque le PNUD en a été déchargé (partiellement en fait, puisque le PNUD a gardé un rôle d'opérateur de passation de marché). Mais, dans un sens opposé, l'efficacité globale du PNUD peut aussi être mise en débat parce que l'agence n'a manifestement pas suffisamment développé les capacités nationales dans le domaine pour empêcher l'incident de la suspension sitôt le pays devenu bénéficiaire principal. Or, il entrait aussi dans ses responsabilités de bénéficiaire principal de préparer le passage de témoin avec la partie nationale en renforçant ses capacités dans le domaine pour que, le moment venu, elle puisse efficacement remplacer le PNUD dans le statut de bénéficiaire. Le PNUD n'aurait pas été assez longtemps dans cette responsabilité de bénéficiaire principal pour réussir un transfert de compétences viables au profit de la partie nationale.

#### 4.1.2 GOUVERNANCE

Le Programme a orienté ses actions vers des contributions à l'amélioration du cadre de fonctionnement des institutions nationales, le développement de dynamiques locales et communautaires à travers le renforcement de la décentralisation, et le soutien aux capacités de gestion publique. Il a essentiellement favorisé l'élaboration d'outils modernes de programmation et de pilotage qui sont comme suit.

Le Programme national de bonne gouvernance adopté par le Gouvernement dès 2008 est un résultat majeur auquel le cycle I du Programme a fortement contribué. Ce cadre stratégique devait renforcer la gouvernance institutionnelle, consolider la démocratie, l'état de droit, impulser la réforme des administrations, soutenir l'assainissement des finances publiques, améliorer le climat des affaires à travers la sécurisation des investissements entre autres, lutter contre la corruption, et redynamiser la décentralisation, notamment. Par la suite, le PNUD a également contribué à l'élaboration d'un Plan d'action pour la mise en œuvre du PNBG. Il a aidé à opérationnaliser le secrétariat exécutif du PNBG (SE-PNBG) institué par le Gouvernement, et déroulé un programme de renforcement de ses capacités sur les plans de la formation et de l'équipement matériel de la structure en moyens roulants et informatiques.

À l'intérieur du cadre du Programme national de bonne gouvernance, et comme outils spécifiques le prolongeant, une stratégie de lutte contre l'enrichissement illicite et le blanchiment de capitaux a vu le jour. Elle fait l'objet de l'intervention phare du PNUD dans le cycle 2012-2016 en matière de gouvernance. Le Programme consacre en effet d'importants efforts à soutenir la mise en œuvre de cette stratégie qui n'enregistre pas encore d'effets puisqu'elle a été lancée en mai 2015.

Au-delà de la disponibilité de ces outils stratégiques, l'évaluation a également fait ressortir qu'ils ont été développés à l'intérieur de processus de qualité marqués par une dimension participative appréciable. Le Programme a mis à la disposition des parties prenantes nationales son expertise portée notamment par son réseau de personnes ressources au niveau local, régional et international, tout en encourageant l'engagement de tous les segments nationaux, qu'ils relèvent des administrations publiques ou des organisations de la société civile.

Dans une approche plus thématique, le PNUD a également contribué à la formulation d'outils et cadres de pilotage stratégique pour divers secteurs. En relation avec le FNUAP, entre 2008 et 2009, le PNUD a accompagné le

Gouvernement dans l'élaboration participative d'une politique nationale d'égalité et d'équité de genre. Un programme sectoriel Justice a également vu le jour, en appui stratégique aux capacités du département ministériel en charge. Le ministère chargé des Affaires étrangères a, lui aussi, été appuyé pour élaborer un Cadre de coopération internationale faisant une place confortable aux partenariats Sud-Sud. Une stratégie sectorielle a enfin été élaborée par les services du médiateur de la République grâce à l'appui du Programme.

Le secteur de l'environnement occupe objectivement une place importante dans la problématique de la gouvernance au Gabon. C'est parce qu'il en est ainsi que le Programme a d'ailleurs choisi, pour son cycle II, d'insérer la thématique Environnement dans le cluster Gouvernance. Le Gabon est un des bastions de la biodiversité mondiale et se retrouve chargé à cet égard de responsabilités lourdes, à la fois de gestion durable de ressources naturelles et de rapport à la communauté internationale. L'accompagnement du PNUD a abouti à la réalisation de la Seconde Communication du Gabon sur les changements climatiques. Cet état des lieux a lui-même donné lieu au déploiement de cadres et outils importants pour la gouvernance du secteur. Entrent dans cette dynamique, la mise en place d'un Conseil national climat, l'élaboration du Plan national d'action pour l'environnement, du Plan national climat, de la Stratégie nationale sur la biodiversité, et du Plan national d'affectation des terres, qui est l'ultime sous-produit issu des importants travaux menés dans le cadre de l'analyse des changements climatiques.

La décentralisation est aussi un domaine sectoriel où l'appui du Programme a enregistré des résultats tangibles. L'action du PNUD a permis au pays de disposer d'une Stratégie de décentralisation et de déconcentration, dont les acteurs rencontrés au plus haut niveau de l'appareil étatique reconnaissent la valeur ajoutée. Pour la première fois, le Gabon dispose d'un outil de pilotage de sa décentralisation/déconcentration, fondé sur un diagnostic partagé. Jusque-là les évolutions

timides dans le secteur se faisaient sans cap et sans évaluation du passif et procédaient des convictions personnelles du titulaire du porte-feuille. Le projet ARTGOLD qui est le vecteur des appuis du Programme à cette stratégie sectorielle, consacre par ailleurs l'essentiel de ses efforts de la phase II au développement des capacités des collectivités locales. Dans les cinq provinces qu'il couvre pour le moment, les départements et les municipalités sont dotés de Plans locaux de développement, cadres précieux pour construire une certaine efficacité budgétaire dans des zones relativement prospères, mais encore inefficaces en termes d'investissements publics.

Le Programme a systématiquement accompagné le développement des cadres et outils stratégiques de pilotage, de processus variés de renforcement de capacités au profit des agents de l'État et de la société civile en charge de l'animation des cadres et du maniement des outils. Avec ARTGOLD, plus de 300 élus locaux et acteurs à la base, réunis dans le cadre des Groupes de travail provinciaux et locaux, ont été formés à l'élaboration de plans locaux de développement, à la mise en œuvre et au suivi d'investissements publics locaux. Au niveau central, dans le cadre notamment des appuis du Programme à l'opérationnalisation des OMD, des dizaines d'agents du ministère chargé de la Planification, de l'Économie et des Finances, mais aussi des ministères sectoriels, ont été formés à la budgétisation par objectifs et à la gestion axée sur les résultats. Plus stratégiquement, les différentes expériences accumulées avec ARTGOLD ont inspiré le ministère de l'Intérieur dans la réécriture des textes de la décentralisation soumis au Parlement.

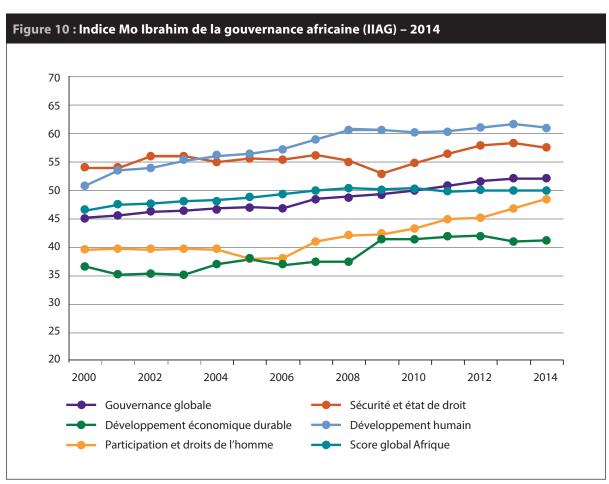
La coordination de l'aide extérieure n'est pas en reste. Le Programme aide la Cellule dédiée attachée aux services du Premier ministre non seulement à développer ses outils de gestion, mais aussi à se mettre à niveau. En fait, la mission a constaté que, bien que cette unité soit une entité gouvernementale de plein statut animée par un haut fonctionnaire, le PNUD seul lui permettait d'être opérationnelle et de fonctionner normalement. Le Programme en a équipé les bureaux,

l'aide à élaborer ses rapports périodiques sur la coopération au développement et se charge de la diffusion de ses publications.

Cet investissement du Programme dans ces différents segments, et les autres efforts en provenance des autres intervenants actifs dans le domaine, ont-ils conduit à des changements significatifs dans le pays en matière de gouvernance ? Quelques signes encourageants se font jour dans la gestion des finances publiques. Le cadre macroéconomique se consolide. L'endettement est devenu plus soutenable, après être descendu à 25 % du PIB contre 50 % de cet agrégat en 2005. Le niveau d'alignement des ressources extérieures et de leur incorporation dans le budget national s'est nettement bonifié, passant de 22 % en 2007 à 92 % en 2012.

Pour autant, s'agissant de la gouvernance en général, le Gabon a encore du chemin à parcourir pour améliorer son positionnement dans les classements internationaux consacrés. Le classement par l'indice Mo Ibrahim 2013 de la gouvernance africaine place le Gabon à la 27ème place sur 52 pays pour la qualité de la gouvernance globale. Le score global du Gabon est de 51, ce qui est juste en dessous du score moyen de l'Afrique (51,5). Ainsi que cela ressort nettement du graphe ci-dessous, le pays est surtout handicapé par ses scores spécifiques en matière de *Participation et Droits de l'homme*, et de *Développement économique durable*, qui restent encore bas.

Le Gabon fait cependant meilleure figure lorsque les comparaisons sont ramenées au niveau régional. Il occupe alors, toujours dans l'Indice Mo



Source: Mo Ibrahim Foundation (http://mo.ibrahim.foundation/fr/iiag/data-portal/)

Ibrahim, la 2ème place en Afrique centrale, derrière Sao Tomé et Principe. L'un des rares indicateurs de gouvernance où le Gabon présente un score meilleur que les pays émergents à revenu par habitant comparable, est celui de la stabilité politique. Mais, hélas, les troubles sociopolitiques de décembre 2014 montrent que cet atout est aussi d'une grande fragilité. 35

Les autres acteurs du SNU susceptibles d'avoir contribué à l'effet 3 sur la gouvernance au Gabon sont : la Banque mondiale, le BIT, le HCR, le FNUAP et l'UNICEF. L'engagement de la Banque mondiale est particulièrement conséquent. En plus du SNU, l'Union européenne aborde également la question de la bonne gouvernance dans son programme pour le Gabon. Spécifiquement, le renforcement des capacités du secteur public y est abordé, au travers notamment de deux points d'application : l'Appui à la gouvernance des finances publiques, et l'Appui aux services de l'Ordonnateur national<sup>36</sup>.

### 4.1.3 ENVIRONNEMENT ET GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

L'analyse de l'efficacité du Programme en matière environnementale fait ressortir deux profils nettement différents pour les deux cycles. Le cycle 2007-2011 affiche des réalisations stratégiques jugées d'une grande valeur ajoutée pour le pays par l'ensemble des acteurs rencontrés, tandis que le cycle 2012-2016, pour ce qui en est échu, est jugé aussi unanimement pauvre en résultats.

Dans la première période, le PNUD avait le statut d'un partenaire clé du pays influençant significativement le secteur de l'environnement. Dans une partie de cette période, le PNUD gérait encore les ressources du Fonds mondial pour l'environnement. Son accompagnement a ainsi permis la réalisation de la Seconde Communication

du Gabon sur les changements climatiques. Par la suite, il a été mis en place un Conseil national sur le climat. Le Plan national d'action pour l'environnement a également été élaboré, de même qu'une Stratégie nationale sur la biodiversité. Le Conseil national sur le climat a doté le pays d'un Plan national Climat. Le Plan national d'affectation des terres est un autre sous-produit des importants travaux menés dans le cadre de l'analyse des changements climatiques.

Des outils plus localisés, mais non moins importants car portant sur des sites ou des dimensions environnementales de nature critique, ont par ailleurs vu le jour sur la même lancée. Entrent dans ce cadre la Stratégie nationale d'adaptation du littoral face aux effets du changement climatique et la création d'un observatoire côtier (toutefois, en attente d'être opérationnel). La mise en œuvre du projet TRIDOM « Conservation de la biodiversité transfrontalière dans l'interzone de Dja-Odzala-Minkébé » resté dans les cartons pendant dix années, a aussi, en quelque sorte, été facilitée dans ce cadre.

La période 2011-2016 est tout en demi-teinte du point de vue de ses résultats. Plusieurs initiatives sont menées, mais ne sont pas portées par la même efficacité que dans le cycle clos. La partie nationale fait valoir que le Bureau a connu une nette baisse de ses capacités techniques et cela n'a pas manqué de se répercuter sur la qualité du Programme, constat que le management du Bureau lui-même admet en interview avec la mission d'évaluation. Les retards d'exécution sont légion dans cette nouvelle phase.

La Troisième Communication et les paiements de services environnementaux autour de la Rivière Mbé sont emblématiques de ce temps perdu qui les empêche d'avoir au jour d'aujourd'hui les résultats qui en étaient attendus. La 3ème Com-

<sup>35</sup> http://www.lemonde.fr/afrique/article/2014/12/20/gabon-des-manifestants-reclament-le-depart-du-president\_4544324\_3212.html.

<sup>36</sup> Programme de l'UE au Gabon 2008-2013 https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/csp-nip-gabon-2008-2013\_fr.pdf.

munication souffre d'une relation difficile entre la Direction nationale du projet et le Bureau qui ne serait pas assez réactif et diligent sur les demandes de décaissement régulièrement transmises par la partie nationale. La décision prise par la nouvelle direction du Bureau de requérir l'arbitrage du Gouvernement sur une restructuration des indemnités liées aux charges de chef de projet dans le Programme n'a pas davantage arrangé ce climat.

Le Projet Mbé a connu quasiment 5 ans de léthargie, et ne peut montrer aujourd'hui que, comme extrants, des comités locaux de gestion (contestés d'ailleurs dans leur première version par le PNUD parce que les femmes n'y seraient pas suffisamment représentées), et une étude pour limiter l'exportation des grumes et rationaliser la gestion de cette ressource à travers un mécanisme de quotas. Dans sa partie concernée par le cycle II, le projet TRIDOM s'est pratiquement retrouvé piégé par des conflits internes entre les agences d'exécution (PNUD et UNOPS) et l'Agence nationale des parcs nationaux, cette dernière revendiquant des responsabilités dans le projet au motif que sa zone d'intervention est devenue un parc.

Le projet de Gestion partagée des déchets ménagers démarré dans le cycle I était entré dans sa phase d'extension à d'autres grandes villes dans le cycle II. Il a certes rendu possible la mise en place d'une expérience de pré-collecte des déchets dans les villes de Port-Gentil, Libreville et Oyem, et pendant la durée du projet, contribué à améliorer le cadre de vie des populations des quartiers semi-structurés. Un renforcement de capacités des membres des associations bénéficiaires a également été observé dans les trois sites, sur les notions d'IEC (Information-éducation-communication) environnementale, de processus de tri et de collecte des déchets ménagers.

Mais, ces effets sont, tout compte fait, très limités car, là aussi, la mission a découvert que l'exécution du projet a été plutôt hachée. Les associations mises en avant dans les processus de précollecte n'ont pas eu accès aux moyens de travail qui étaient inscrits dans la conception du projet.

Après plusieurs années, elles attendaient toujours environ 60 % de leur budget d'opération. Il est vrai que l'intervention est financée sur les ressources de l'État que ce dernier peine à mettre en place depuis que la crise du pétrole lui impose des ajustements budgétaires pour compenser les pertes de revenus induites par la baisse du cours de l'or noir.

Le deuxième cycle du programme souffre en fait d'un handicap majeur, qui est la conséquence des contreperformances décrites ci-dessus : le PNUD a perdu la confiance de la partie nationale s'agissant du portage et de la gestion des ressources du Fonds mondial pour l'environnement. Le ministère de l'Environnement s'en remet désormais à la Banque mondiale pour la gestion et la mise en œuvre de ces ressources.

Les principaux acteurs présents sur l'effet 4, et susceptibles donc d'y avoir contribué, aux côtés du PNUD et du Gouvernement, sont essentiellement la Banque mondiale et la FAO s'agissant du SNU au sens large. L'Agence française de développement est aussi très active dans le domaine de l'environnement au Gabon, notamment dans le secteur forestier, l'agriculture périurbaine durable et l'eau et l'assainissement. Enfin, l'Union européenne aborde également les questions environnementales dans son programme au Gabon.

#### 4.1.4 CONTRIBUTIONS TRANSVERSALES

#### 4.1.4.1 Genre

Le Programme ne dispose pas de personnel dédié au genre. Il n'a pas non plus de point focal Genre consacrant au moins 20 % de son temps de travail à cette question. Il n'a pas conduit de formation sur le genre en direction de ses personnels, selon le ROAR 2014. Donc, il n'a pas directement et spécifiquement investi de ressources dans ce domaine. Enfin, le Bureau indique n'avoir pas de programmation conjointe Genre avec UN-Femmes. Un investissement convergent a toutefois été observé avec le FNUAP dans le cadre d'un appui à la formulation de la Stratégie genre du pays (cycle précédent).

Avec le recul, l'opérationnalisation de cette Stratégie genre reste toujours une question ouverte. En tout état de cause, la problématique continue d'être d'une acuité brûlante au Gabon<sup>37</sup>. Diverses formes de violences et pratiques coutumières à contenu de violence morale, continuent de frapper les femmes, même si les pesanteurs du milieu ne facilitent pas leur documentation : mariages précoces (âge légal fixé à 15 ans), servitudes de veuvage, lévirat, restriction de liberté, de propriété et de mouvement pour les femmes mariées sous la loi coutumière, etc.<sup>38</sup>

Au niveau opérationnel des projets thématiques, des réalisations en faveur des femmes ont cependant été observées. Dans le cadre du projet ARTGOLD, 14 projets communautaires dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'hydraulique et des activités génératrices de revenus, ont permis d'améliorer les conditions de vie d'environ 5000 personnes dont 60 % de femmes. Environ 120 emplois ont également été créés pour les femmes, contre 20 pour les hommes, ce qui constitue une forme de focalisation opérationnelle sur le genre.

Le projet d'opérationnalisation du département sanitaire de Ndougou a eu localement une résonnance sur la santé des femmes : 80 % des femmes ayant accouché ont reçu un TPI complet pendant la grossesse dans le département de Ndougou. En matière de vaccination, le taux de couverture vaccinale pour tous les antigènes chez les enfants de 0 à 11 mois et les femmes enceintes a atteint au moins 90 %.

Les efforts globaux du Bureau en matière de renforcement de capacités ont permis en 2014, de toucher 562 acteurs nationaux, principalement des personnels des administrations et institutions nationales. 20 % de cet effectif, soit plus d'une centaine, étaient des femmes qui ont donc été formées pour mieux exercer leurs responsabilités et contribuer à l'amélioration du fonctionnement des institutions nationales et locales.

Dans le cadre du projet de gestion des ordures ménagères, le Bureau fait rapport de 3215 ménages impliqués dans les opérations de précollecte à Libreville, Port Gentil et Oyem, mais ne désagrège pas cette statistique entre effectifs féminins et masculins touchés. Toutefois, la gestion des déchets ménagers incombe traditionnellement aux femmes en Afrique et cette réalisation a forcément un contenu très féminin.

De fait, comme le montrent ces résultats, l'internalisation de la dimension genre dans les projets du portefeuille est formellement professée, mais se heurte en pratique aux inerties du milieu. Dans les entretiens, le sujet est souvent écarté par les interlocuteurs qui sont aussi les acteurs du Programme avec cette formule : «Dans ce domaine, on ne peut pas faire plus que ce que permet l'environnement», pour dire que vous pouvez rechercher une meilleure représentation féminine dans une entité donnée, mais s'il y a objectivement proportionnellement beaucoup moins de femmes éligibles que d'hommes, on est forcé de faire avec cela.

Il y a, du moins parfois, au niveau de la direction du Programme, le réflexe de vérifier que les acteurs ont bien la volonté d'aller au bout de ce qui est permis par l'environnement. Ainsi, les groupements communautaires appelés à être partenaires d'exécution dans le Projet de paiements de services environnementaux autour de la rivière

<sup>27</sup> Le pays a formellement eu un chef d'État de sexe féminin, dans le cadre d'un bref intérim (10 juin-16 octobre 2009) entre le décès du deuxième président de la République et l'entrée en fonction de son successeur élu. Dans le mandat présentiel en cours, le nombre de femmes ministres s'est dégradé à la faveur du dernier remaniement où elles ne sont plus que 5 sur 33 (15 %), contre 7 dans le précédent gouvernement. La représentation des femmes dans les chambres parlementaires est elle aussi très faible, même si elle progresse lentement d'une législature à l'autre. La chambre haute, quant à elle, compte 18 sénatrices, soit 18 % de ses élus. À l'Assemblée nationale, elles sont passées de 11 en 2001 (9,24 %), à 15 en 2006 (12,5 %), puis à 17 en 2015 (14,7 %).

<sup>38</sup> http://www1.uneca.org/Portals/awro/Publications/21VAW%20in%20Africa-A%20situational%20analysis.pdf.

Mbé, ont dû être remontés une seconde fois parce que le PNUD avait fait annuler un premier montage qui ne faisait pas assez de place aux femmes.

#### 4.1.4.2 Approche pro-pauvres

L'approche pro-pauvres est aussi un marqueur permanent du Programme, avec naturellement une visibilité inégale selon que l'on considère le niveau stratégique ou le niveau opérationnel. Au niveau stratégique, ce sont plutôt des capacités institutionnelles qui sont visées, et la prise en compte des pauvres s'exprime dans le développement de capacités techniques à prendre en charge leurs besoins. Il s'agit de les rendre visibles dans les politiques nationales. Au niveau opérationnel, le Programme veille bien à atteindre directement les plus pauvres, cette règle d'engagement opérationnelle ayant toutefois été prise en défaut dans deux occurrences, les projets ARTGOLD et PRONAGUP.

Le projet d'Articulation des réseaux territoriaux et thématiques pour la gouvernance et le développement local montre la particularité d'être implanté pour le moment dans les provinces les moins affectées par la pauvreté au Gabon (au niveau statistique). Les raisons qui sont à la base de ce choix sont connues<sup>39</sup>, mais le fait reste constant. Le projet de Collecte d'ordures dans les quartiers non structurés des grandes villes, a en revanche un bon ciblage pro-pauvres sur le plan géographique, mais se constitue sur un concept stratégique ravageur pour les pauvres qu'il soumet à une sorte de régime de la «double peine»: il leur fait payer un service que les habitants plus nantis des quartiers des centres de ville ne paient pas, leurs ordures étant ramassées par un opérateur national bénéficiaire d'une concession de service public.

#### 4.1.4.3 Approche Droits humains

Il n'a pas été observé d'intégration stratégique des droits humains dans le Programme. Par exemple, aucun contenu systémique ne le concerne dans les nombreux processus de renforcement de capacités en direction du niveau central comme du niveau local. C'est plutôt une approche sectorielle qui est mise en avant. Le Programme a en effet contribué à la mise en œuvre d'un projet conjoint de sécurité alimentaire ciblant une population de réfugiés. Il y animait précisément un volet financement de micro activités génératrices de revenu pour les cibles. De son côté, le projet d'Articulation de réseaux territoriaux et thématiques pour la gouvernance et le développement local, a également financé la fédération des associations de handicapés de Port-Gentil.

#### 4.2 ÉVALUATION DE LA QUALITÉ DE LA CONTRIBUTION DU PNUD

#### 4.2.1 PERTINENCE

#### 4.2.1.1 Lutte contre la pauvreté

Pertinence stratégique : Au niveau stratégique, la pertinence recouvre l'alignement des interventions mises au service des deux effets sur les stratégies nationales correspondantes. Le développement de capacités nationales de formulation, de mise en œuvre et de suivi des politiques, stratégies et programmes en faveur des populations pauvres, est-il une priorité nationale gabonaise? La réponse est assurément oui, le contraste entre richesse nationale agrégée (12 521 USD en 201240) et niveau de vie réel des populations en général (35,4 %), montrant que le pays rencontre des problèmes de redistribution. Autrement dit, la question se pose aux gestionnaires publics de savoir comment procéder pour obtenir des différentes fonctions économiques et sociales qu'elles couvrent de plus en plus les démunis. L'acuité de cette problématique de la redistribution fait qu'elle est reconnue et prise en charge comme telle dans les différentes générations de cadre de planification stratégique, notamment le Document de stratégie de croissance et de lutte contre la pauvreté, et le Plan

<sup>39</sup> Le ciblage étant, en dernière instance, du ressort des autorités nationales, ne manque pas de soubassement politique, mais tient aussi compte du fait que ces provinces sont les plus peuplées et permettent donc d'avoir des effets à une échelle significative.

<sup>40</sup> PNUD, Rapport sur le développement humain, 2013.

stratégique Gabon émergent, qui sont les instruments en vigueur dans la période du Programme PNUD sous revue.

Le DSCRP/2007-2009 était focalisé sur quatre piliers stratégiques : (i) Promotion d'une croissance forte, durable et bénéfique aux pauvres, (ii) Amélioration des infrastructures, (iii) Amélioration de l'accès des populations aux services sociaux de base, et (iv) Amélioration de la gouvernance. Le pilier 1 en particulier, mais aussi le 3ème dessinent clairement la nécessité de procéder à des inflexions pour toucher les populations en général et les plus défavorisées au premier chef.

Le Plan stratégique Gabon émergent, héritier du dernier DSRP et adopté en 2012, décline une vision à l'horizon 2025 articulée sur la prise en charge de trois défis majeurs : (i) Accélérer la croissance économique et en diversifier les sources, (ii) Réduire la pauvreté et les inégalités sociales, et (iii) Assurer une gestion durable des ressources. Ici aussi, l'urgence de mieux cibler les populations les plus pauvres pour leur faire bénéficier des fruits de la croissance est clairement affichée dans le deuxième défi.

Compte tenu de ce qui précède, le Programme de pays du PNUD est très pertinent sur le plan stratégique, lorsqu'il se donne, comme l'un de ses objectifs au long cours, de contribuer à renforcer les capacités nationales d'élaboration, d'exécution et de suivi des politiques en faveur des pauvres. Cet objectif s'aligne sur d'autres de même nature clairement développés et affichés par la partie nationale dans ses principaux cadres de programmation du développement.

Pertinence opérationnelle : La pertinence opérationnelle renvoie à la capacité spécifique du programme à déployer des interventions programmatiques qui contribuent effectivement à

apporter des solutions appropriées dans le cadre des effets 1 et 2 sur la réduction de la pauvreté. En d'autres termes, les projets spécifiques mis en œuvre à cet égard, sont-ils ou ont-ils été des solutions adéquates, adaptées aux problèmes de capacités rencontrés par leurs bénéficiaires institutionnels et ou individuels ? La réponse à cette question est fonction des différentes interventions concernées.

Les appuis en direction du DSCRP et des OMD ciblent, en général, des institutions nationales ayant des besoins d'assistance dans ce domaine. Toutefois, leur ancrage en dehors de la Direction générale de la lutte contre la pauvreté pose problème. Anciennement ancrées à la Direction de la planification du ministère chargé de l'Économie, elles ne sont plus coordonnées, suite à la disparition de cette Direction, que par le conseiller ministériel, ancien directeur de la Planification. La DGLP, existant continûment depuis 2002, a certainement aujourd'hui une légitimité avérée pour servir d'ancrage aux interventions du Programme dans ce domaine. 41

Le deuxième grand outil d'intervention opérationnelle du Programme en matière de lutte contre la pauvreté est le projet d'Articulation des réseaux territoriaux et thématiques pour la gouvernance et le développement local (ARTGOLD), qui traverse les cycles du Programme avec ses phases 1 et 2. Le projet apporte opportunément aux collectivités décentralisées, dans les cinq provinces couvertes, des capacités techniques de programmation, de formulation, de mise en œuvre et de suivi d'actions de développement local et donc de lutte contre la pauvreté. Il apporte aussi, directement, aux populations de ces zones des capacités de résilience à travers la jouissance de services sociaux de base et d'activités génératrices de revenus. S'il est pertinent à ces titres, il montre toutefois

<sup>41</sup> Comme cela ressort du communiqué publié sur le site internet du PNUD-Gabon, cette structure ministérielle est encore dans l'ignorance de ce que le Programme fait dans son domaine ; «Une délégation de la Direction générale de la lutte contre la pauvreté (DGLCP)s'est rendue dans les locaux du PNUD Gabon le 31 mars 2015 dans le but d'échanger sur l'éventualité d'un partenariat qui permettra aux deux entités de travailler ensemble pour accélérer la lutte contre la pauvreté au Gabon» (https://www.facebook.com/pages/PNUD-GABON/116172755246115?fref=nf).

le handicap de pertinence de n'être présent que dans les provinces les moins pauvres du Gabon, l'explication de cette limite de ciblage étant donnée ailleurs dans ce rapport.

La gestion du programme indique que le choix des provinces est le fait de la partie gouvernementale (et a pu être parasité par des considérations politiques), d'une part, et que lesdites provinces, relativement riches il est vrai, sont aussi les plus peuplées et où il est donc possible d'avoir des effets de nombre importants. Ces considérations renseignent sur les motivations des choix de localisation, mais laissent entière la question de leur pertinence du point de vue d'une approche de lutte contre la pauvreté.

Le troisième cadre d'action opérationnelle du Programme en matière de lutte contre la pauvreté, avec une incidence orientée sur l'effet 2, est constitué par l'approche Activités génératrices de revenus contenue dans un groupe de trois projets de terrain : le Projet conjoint de sécurité alimentaire, le projet de Gestion des déchets dans les quartiers non structurés de grandes villes, et le projet de Promotion de paiements de services environnementaux autour de la rivière Mbé. Le premier nommé, sur la sécurité alimentaire, offrait une capacité de résilience aux populations particulièrement vulnérables que sont les réfugiés, et était d'autant plus pertinent qu'il était une intervention conjointe regroupant cinq agences du SNU, le HCR, la FAO, l'OMS, l'UNICEF et le PNUD. Les paiements de services environnementaux, en phase d'initialisation, apparaissent comme une innovation intéressante en ce qu'ils veulent introduire dans le milieu local une forme de lutte contre la gratuité facile synonyme de gaspillage des ressources naturelles.

Dans ce bloc d'activités génératrices de revenus (AGR), seul le projet de Gestion des déchets urbains affiche une pertinence faible voire inexistante pour des raisons objectives de contenu : il faisait payer à des populations périurbaines, déjà éprouvées par la pauvreté, la collecte de leurs ordures, un service que les

municipalités assurent aux habitants des quartiers du centre-ville sans autre nouvelle taxation. Il aurait été plus pertinent de faire payer ce service de pré-collecte à la société nationale bénéficiaire d'une concession de collecte de la mairie qui ne prend pas la peine de s'enfoncer dans les quartiers non structurés.

Le programme sectoriel Santé financé par les Rounds 5 & 6 du Fonds mondial de lutte contre la paludisme, le VIH/SIDA et la tuberculose, s'est révélé particulièrement pertinent sur le terrain, en apportant des solutions massives pour la santé publique qui ont permis au système sanitaire gabonais de mieux se déployer pour toucher les populations reculées et pauvres. En revanche, si le Projet sanitaire du Ndogou financé par SHELL-Gabon a eu des résultats avérés, la majorité des acteurs rencontrés sur le terrain le décrivent comme inadapté à son environnement, dont le centre médical, guère à niveau, était de fait porté par le projet et s'est révélé incapable de prendre le relais. Se pose par ailleurs la question de la légitimité technique du PNUD sur une telle intervention dont il aurait pu assurer la gestion d'opérations tout en confiant sa mise en œuvre technique à une agence comme l'OMS.

#### 4.2.1.2 Gouvernance

Pertinence stratégique: Au niveau stratégique, la poursuite d'un objectif de renforcement des capacités des institutions gabonaises en matière de pilotage et de gestion de processus, est-elle en phase avec les priorités nationales de développement? La réponse est encore oui au regard du fait que, en tant que pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure avec un revenu moyen par tête de plus de 12 000 dollars US, le Gabon affiche des indicateurs sociaux encore ressemblants à ceux des pays dits les moins avancés. Une telle distorsion, synonyme d'une faible capacité de redistribution, trahit aussi des problèmes réels de qualité de gouvernance.

Une analyse des limites clés est faite dans la Stratégie nationale de décentralisation et de déconcentration : « la faiblesse de la coordination gouvernementale (cloisonnements et communi-

cation insuffisante entre les départements ministériels) ; le défaut de continuité dans la mise en œuvre des politiques publiques (grande mobilité des cadres, effritement de l'autorité de l'État); la dispersion des ressources et l'inefficacité d'un Etat produisant et distribuant la richesse, donc s'occupant de tout ; une centralisation excessive du pouvoir administratif engendrant des procédures relativement lourdes, un allongement des délais de prise de décision, l'inadaptation de celles-ci puisqu'elles sont prises pour la plupart dans la capitale et sont déconnectées de la réalité des localités où elles doivent s'appliquer; le manque de rationalité de l'organisation des services publics nationaux s'enlisant dans l'opérationnel au détriment de la conception et du suivi-évaluation des politiques et de la réglementation ; l'instabilité des structures administratives rattachées à tel ou tel autre ministère au gré des modifications affectant la configuration de l'équipe gouvernementale ; la délimitation imprécise et incohérente des attributions ; le défaut de normes et manuels de procédures ; l'insuffisance des ressources humaines, de surcroît mal gérées (absence de gestion prévisionnelle des effectifs, démotivation et déresponsabilisation des agents); la modicité des moyens matériels, etc. »42

La gouvernance est aussi retenue comme un enjeu de développement majeur par le Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté, et le Plan stratégique Gabon émergent, qui sont les instruments en vigueur dans la période du Programme PNUD sous revue. Des quatre piliers du DSCRP 2007-2009 déjà exposés, le quatrième consacre justement la gouvernance comme dimension sur laquelle la stratégie doit agir. Le PSGE, pour sa part, fait de la gouvernance l'une des quatre fondations sur lesquelles le pays devra s'appuyer pour construire son émergence : (i) le développement durable, (ii) la gouvernance, (iii) le capital humain et (iv) les infrastructures.

Au total, l'effet dédié à la gouvernance ressort donc hautement pertinent pour le pays, sur le plan stratégique. Il recouvre des problématiques dont les institutions nationales sont conscientes de l'acuité, et que les autorités installent en bonne place dans les cadres de programmation du développement national.

Pertinence opérationnelle : Les projets spécifiques mis au service de l'effet 3/gouvernance sont-ils ou ont-ils été des solutions adéquates, adaptées aux problèmes de capacités rencontrées par leurs bénéficiaires institutionnels et ou individuels ? La réponse à cette question est fonction des différentes interventions concernées. Le programme national de bonne gouvernance qui était à l'œuvre dans le cycle I s'est révélé une solution pratique saluée par les parties prenantes puisqu'elle a accompagné les institutions dans la production d'une stratégie nationale dédiée aux questions de gouvernance. Le projet d'Appui à la lutte contre l'enrichissement illicite et le blanchiment de capitaux inscrit dans le cycle II prend la suite et se positionne pertinemment comme cadre de soutien à la mise en œuvre de la stratégie.

ARTGOLD/Articulation des réseaux territoriaux et thématiques pour la gouvernance et le développement local, est un projet des deux cycles parfaitement à cheval sur la lutte contre la pauvreté et la gouvernance locale. Ses apports institutionnels auprès de collectivités locales aux capacités structurelles encore balbutiantes sont décisifs. De surcroît, les questionnements soulevés plus haut quant à la pertinence de son ciblage territorial s'estompent dès lors qu'est mise en avant sa dimension Gouvernance. En effet, les provinces investies sont aussi des cas d'école où l'on voit nettement que de riches collectivités locales ont particulièrement besoin d'être dotées d'outils de pilotage efficaces pour canaliser leurs ressources vers leur développement local.

<sup>42</sup> Stratégie nationale de décentralisation et de déconcentration pour le développement local (2014 – 2018).

Enfin, les interventions dans le domaine de la gouvernance environnementale, à travers l'appui au secteur dans l'élaboration des Communications nationales sur les changements climatiques, ont été, elles aussi, d'une grande pertinence opérationnelle, pour avoir contribué à faire du pays un État en partie en règle en matière de rapport à la communauté internationale sur l'état des ressources naturelles qu'il abrite.

### 4.2.1.3 Environnement et gestion des ressources naturelles

Pertinence stratégique : L'appui au pays dans le développement des capacités de gestion des ressources naturelles et de préservation de l'environnement, est-il en ligne avec les priorités stratégiques du Gabon ? Le moins que l'on puisse dire est que la gestion environnementale est une problématique stratégique pour ce pays qui est un bastion de la biodiversité. Le Gabon dispose d'une importante superficie forestière de près de vingt-deux millions d'hectares (85 % du territoire), et il a élaboré une Stratégie nationale et un Plan d'action pour la diversité biologique (SNPA-DB), dont la première action privilégiant la conservation in situ avec treize parcs nationaux couvrant près de 11 % du pays, et une Agence nationale (ANPN) est dédiée à leur gestion.

Des aires protégées transfrontalières (APT) sont également établies et placées sous la supervision du Réseau d'aires protégées d'Afrique centrale (RAPAC). Une autre action a concerné la révision de la liste des espèces menacées. Actuellement, le Gabon a mis en place des financements pour des initiatives de conservation, à savoir le fonds forestier, les taxes forestières et le fonds fiduciaire. Ces instruments financiers visent à favoriser la mise en œuvre de la politique de gestion rationnelle des écosystèmes. Les préoccupations relatives à la gestion de la biodiversité ont été intégrées dans les politiques sectorielles et intersectorielles à travers des dispositions législatives et réglementaires.

Le contexte de gestion ci-dessous montre à quel point le Gabon fait de l'environnement une priorité nationale de premier rang, et apprécie en conséquence tout l'accompagnement qui pourrait lui être prodigué à cet égard. Comme pour mieux la sanctuariser, cette priorité est inscrite en bonne place dans les documents de référence du pays en matière de stratégies de développement : le Document de stratégie de croissance et de lutte contre la pauvreté, et le Plan stratégique Gabon émergent.

Des quatre piliers du DSCRP, le tout premier intitulé «Promotion d'une croissance forte, durable et bénéfique aux pauvres», fait de la gestion durable des ressources une modalité intrinsèque de toute politique de recherche de la croissance économique. Quant au PSGE, le tout premier des quatre défis à relever pour l'émergence économique et sociale du pays, il porte aussi sur «le développement durable». En résumé, le Programme de pays montre une pertinence stratégique avérée en se donnant, entre autres, des ambitions fortes de capacitation du pays sur la thématique de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles.

Pertinence opérationnelle : Les projets spécifiques qui s'efforcent d'opérationnaliser l'effet 4 sur les capacités de gestion environnementale sont-ils de bonnes approches des problèmes que rencontre le pays dans ce domaine ? Pour répondre à cette question, il est nécessaire de faire le tour des groupes d'intervention qui constituent le portefeuille du cluster Environnement. Le cycle des Communications nationales/Adaptation aux changements climatiques rencontre parfaitement les besoins du pays, et l'obligation qui est la sienne de documenter régulièrement cette problématique et d'en faire rapport devant la communauté internationale pour pouvoir avoir accès aux moyens communs mis à disposition par cette dernière pour gérer une question d'intérêt partagé par l'ensemble des nations.

Les paiements de services financiers environnementaux sont également pertinents dans le concept d'un projet qui veut promouvoir une approche de gestion de ressources naturelles qui récuse la gratuité comme source de gaspillage. Le montage opérationnel de cette intervention est en revanche d'une lourdeur source d'inertie, ce qui fait que le projet est d'ailleurs très en retard sur son calendrier. Des incompréhensions<sup>43</sup> sont récurrentes entre le PNUD et l'opérateur de terrain, qui est lui-même une entité internationale s'appuyant sur une organisation locale n'ayant pas une autonomie de gestion suffisante.

Les deux derniers projets du portefeuille posent de sérieux problèmes du point de vue de leur pertinence. Le PRONAGUP portant sur la pré-collecte des déchets ménagers dans les quartiers non structurés des grandes villes est assimilable à une «double peine» pour des populations déjà éprouvées par la précarité, comme déjà décrit dans les sections précédentes.

Le projet TRIDOM de Conservation de la biodiversité transfrontalière dans l'interzone de Dja-Odzala-Minkébé au Gabon, Congo et Cameroun, a été mis en œuvre d'après un cadre logique formulé dix ans plus tôt et n'a connu aucune adaptation pour tenir compte des changements intervenus dans l'environnement pendant les dix ans où le projet est resté en attente de démarrage. Devenue entretemps parc national, mais sans qu'il en soit tenu compte, la zone d'intervention du projet a fondé l'ANPN à revendiquer un leadership constant sur le TRIDOM, ce qui a créé une inertie, voire une situation conflictuelle, ayant conduit de facto à un immobilisme dommageable au projet.

#### 4.2.2 EFFICIENCE

#### 4.2.2.1 Lutte contre la pauvreté

- Effet 1 : Les capacités nationales d'élaboration, d'exécution et de suivi des politiques pro-pauvres, sont renforcées
- Effet 2 : Les capacités socioéconomiques des pauvres et leur accès aux services sociaux de base sont renforcées

L'efficience s'apprécie dans le lien de cohérence entre les résultats obtenus et les moyens engagés. S'agissant des capacités stratégiques nationales en matière de politiques en faveur des pauvres et de leurs capacités de résilience, les résultats présentés dans les sections précédentes ont été obtenus en engageant les moyens les plus importants du Programme. Le portefeuille générique de la lutte contre la pauvreté capte en effet 48 % des ressources sur l'ensemble des deux cycles. Cette proportion est surtout le fait des ressources du Fonds mondial de lutte contre la tuberculose, le SIDA et le paludisme.

Les ressources humaines, quant à elles, sont restées globalement modestes au niveau Bureau, tout en bénéficiant d'un complément au niveau de la partie nationale. Les projets ont généralement un directeur national et un assistant dont l'engagement est rémunéré par l'octroi d'une indemnité forfaitaire mensuelle.

En termes de rendement par rapport à l'effet 1, ce dispositif paritaire a effectivement permis de délivrer des cadres et des outils de pilotage robustes, ce qui est assurément un signe d'efficience. On peut toutefois se poser la question de la viabilité de ces rendus, au vu notamment des événements suivants. Le Plan stratégique Gabon émergent, de ce que les acteurs rencontrés en ont dit, a été réalisé par un prestataire externe, alors que, compte tenu de tous les renforcements de capacités dont l'administration a bénéficié dans le cadre des OMD et du DSCRP, on pouvait s'attendre à ce qu'elle prenne réellement le leadership de cet exercice national de planification. La dimension Développement humain est d'ailleurs, pour cette raison, restée absente du document, et a amené le PNUD à aider le Gouvernement à l'y incorporer, à travers une étude débouchant sur une Stratégie nationale d'investissement humain (décembre 2013).

Un autre fait qu'on peut assimiler à une restriction à l'efficience du programme en matière de capacités stratégiques pro-pauvres a pour cadre la gestion

<sup>43</sup> Celle qui a le plus fait perdre de temps au projet avait trait à la récusation par le PNUD du taux de rémunération de l'opérateur. Dernièrement, le PNUD a aussi récusé le cadre organisationnel déployé sur le terrain en faisant valoir que les organisations communautaires de base qui le portent ne font pas assez de place aux femmes.

du Fonds mondial. Alors que le système des statistiques sanitaires a été suffisamment renforcé pour soutenir valablement le sous-programme aussi longtemps que le PNUD en a eu la gérance en tant que bénéficiaire principal, il s'est vite dégradé dès que le ministère de la Santé est entré en responsabilité. Cette situation peut laisser penser que le rendu en termes de capacités nationales n'était pas assez viable pour permettre à la partie nationale de suppléer le PNUD. La gestion des ressources du Fonds mondial reste tout aussi intéressante à considérer pour caractériser l'efficience du PNUD en ce qui concerne les dotations factorielles directement faites aux populations pauvres. La suspension de ces importantes ressources à l'occasion du changement de gestionnaire du PNUD vers l'État gabonais, constitue au premier degré, un signe que la gestion du PNUD était réputée efficiente par le bailleur. Mais, au second degré, cette efficience ressort toute relative, puisque le rôle du Bureau agissant comme bénéficiaire principal pour le compte du pays était aussi de préparer ce dernier pour qu'il puisse valablement assumer les mêmes charges son tour venu. L'échec de ce passage de témoin, même si il est peut-être dû au fait que le pays n'a pas laissé le PNUD gérer assez longtemps pour renforcer ses capacités, rejaillit tout de même négativement sur le succès passé de la gérance du PNUD.

Le Projet d'opérationnalisation du département sanitaire de Ndougou est une autre épreuve pour l'efficience de la gestion du Programme. Financé par la société SHELL-Gabon à concurrence de 700 000 USD en moyenne par an, ce projet a souffert d'un écartèlement entre le niveau terrain à Gamba et le pilotage central à Libreville, la communication entre les deux générant souvent des délais de décision et de mise en œuvre longs. Signe de cette situation, presque six mois après la clôture du projet, SHELL se demande toujours ce que le PNUD va faire des équipements du projet<sup>44</sup>. Conséquence de cette situation, SHELL est en train de mettre en œuvre directement la seconde phase du projet après avoir fait venir un membre du personnel dédié de l'un de ses sites à l'extérieur du pays.

L'efficience de la gestion opérationnelle, tout en s'inscrivant dans le cadre des standards institutionnels vertueux du PNUD, montre des signes de faiblesse. Les délais de réaction des gestionnaires sont généralement décrits comme longs par les homologues nationaux, et occasionnant des retards dans les cycles de projet. Cette situation est en lien avec le personnel réduit du Bureau, une vague de départs non remplacés ayant été observée ces dernières années. Du côté de la partie nationale, aussi, un manque de célérité dans l'initiative prévaut parfois, contrairement à ce qui devrait être attendu d'elle dans le cas d'une exécution nationale en principe tirée par les nationaux. L'indemnisation des homologues nationaux, régulièrement mentionnée dans les échanges avec les nationaux, est parfois un facteur de motivation ou de démotivation dans l'engagement des cadres nationaux de niveau intermédiaire.

#### 4.2.2.2 Gouvernance

Le cluster de la Gouvernance est celui qui capte le plus de ressources après celui de la Lutte contre la pauvreté. Il représente 29 % du budget consolidé sur les deux cycles 2007 et 2012. Son budget serait encore plus important si l'on y incorporait les 16 % de l'environnement, cette thématique étant effectivement intégrée dans la composante Gouvernance du cycle actuel. On parle alors de gouvernance environnementale, comme on parle de gouvernance économique et de gouvernance politique.

Les projets phare en matière de gouvernance sont le défunt projet de bonne gouvernance et son prolongement actuel que constitue le projet d'Appui à la lutte contre la corruption et l'enrichissement illicite, d'une part, les deux phases du projet d'Articulation des réseaux territoriaux et thématique pour la gouvernance et le développement local (ARTGOLD/Gabon), d'autre part.

Les deux types d'intervention sont en un sens la vitrine du Bureau et sont emblématiques de l'efficience qui lui est prêtée dans la mise en œuvre des stratégies de développement. Tous deux sont

<sup>44</sup> Le comité de pilotage de clôture s'est tenu le 30 janvier 2015.

financés par l'État, qui confie donc ses ressources propres au PNUD pour pouvoir bénéficier de son savoir-faire et de ses avantages comparatifs dans ce domaine. ARTGOLD, en ce qui le concerne spécifiquement, reproduit progressivement ce schéma au niveau local. Des collectivités locales partenaires, dans les provinces du projet, lui confient jusqu'à 25 % de leur budget d'investissement pour l'exécuter avec davantage d'efficacité et de célérité qu'elles ne pourraient le faire à l'heure actuelle par elles-mêmes. Ceci est assurément la preuve que ces entités décentralisées sont significativement convaincues de l'efficience de la gestion de leur partenaire.

Malheureusement, autant ce modèle de financement exprime indirectement quelque chose de valorisant sur l'efficacité et l'efficience du PNUD dans la gestion des investissements publics, autant il génère régulièrement de la gêne pour cette efficacité et cette efficience, surtout en ces temps de contraintes budgétaires nationales. Le contexte de baisse des cours du pétrole induit des contractions dans le budget de l'État qui ne parvient plus à payer à temps et suffisamment ses contreparties dans les projets confiés au PNUD.

### 4.2.2.3 Environnement et gestion des ressources humaines

Le domaine de concentration de l'environnement représente 16 % des ressources sur les deux cycles du Programme couverts par l'évaluation. Cette proportion s'est encore amenuisée suite à l'événement majeur dans le cluster qu'a constitué la perte des ressources du Fonds mondial pour l'environnement. Cet événement scinde en deux le registre de performance du Programme relativement à l'efficience de la gestion environnementale.

Sur la presque totalité du cycle I du Programme, le Bureau occupe une position prééminente en matière d'environnement auprès du Gouvernement et de la société civile. Il dispose de ressources humaines de qualité in situ en cas de besoin et sait s'appuyer sur les ressources pré positionnées au niveau régional. Il agit comme un conseiller technique de premier rang pour le Gouvernement et gère pour le pays les concours du Fonds mondial pour l'environnement. C'est dans ce contexte qu'a été réussie la Seconde Communication sur les changements climatiques, dont le travail de recherche fouillé sur les différents aspects du profil environnemental du pays ont conduit à la mise en place des instruments de pilotage clés du secteur, comme le Conseil national climat, les Plans de gestion des aires humides et autres zones côtières, ou encore le Plan d'affectation des terres. Cette période qui correspond avec le premier cycle du Programme se caractérise par un niveau élevé d'efficience de l'avis de toutes les parties, au niveau de la partie nationale comme au sein du Bureau de pays.

Puis, entre 2011 et 2012, le Bureau perd progressivement ses ressources humaines, et les capacités en matière environnementale se dégradent. La partie nationale ne se sent plus suffisamment qualitativement accompagnée. La mission d'évaluation a pu constater elle-même que le Bureau n'avait pas présentement de profil environnemental. Le dernier profil en poste parti à la retraite n'a pas été remplacé par un profil techniquement adéquat. La décision prise par le Gouvernement de retirer la gestion des subventions du Fonds mondial pour l'environnement intervient dans ce contexte et consacre une période de bien moindre efficience qui va de 2012 à maintenant. Cette situation se complique même sur certains projets de faits de gestion non-conforme, obligeant le Bureau à rembourser de l'argent au bailleur.<sup>45</sup>

#### 4.2.3 DURABILITÉ

#### 4.2.3.1 Lutte contre la pauvreté

 Effet 1 : Les capacités nationales d'élaboration, d'exécution et de suivi des politiques pro-pauvres, sont renforcées

<sup>45</sup> Dans le projet d'Opérationnalisation du département sanitaire de Ndougou (PSDN).

#### Effet 2 : Les capacités socioéconomiques des pauvres et leur accès aux services sociaux de base sont renforcées

La situation de la pauvreté est en complète contradiction avec le profil de pays à revenu intermédiaire du Gabon, de la tranche haute de surcroît. Cette contradiction rend d'autant plus cruciale la question de la soutenabilité des acquis techniques et opérationnels à cet égard. Plusieurs profils de durabilité se dessinent dans ce cadre.

Le système d'information statistique économique et social continue d'être fortement dépendant des appuis des partenaires au développement. Comme documenté dans la section sur l'efficacité, le Gabon n'arrive toujours pas à renouveler dans les délais ses enquêtes structurelles. Le secteur de la santé confirme le manque de viabilité des capacités statistiques nationales, avec la suspension de l'accès du pays aux ressources du Fonds mondial sur les trois maladies, pour cause, entre autres, de données de référence défaillantes.

En ce qui concerne l'effet 1, les capacités stratégiques de formulation de politiques et programmes, intimement liées au demeurant à la capacité de production de données de qualité, ne semblent pas s'être davantage ancrées dans les institutions nationales régulièrement appuyées par le Programme. Le Plan stratégique Gabon Émergent ne semble pas avoir été un exercice où l'Administration et ses services techniques de planification ont eu la haute main. La fabrication de cet outil d'orientation stratégique a été sous-traité à un prestataire externe, ce qui est le signe que les acquis techniques issus des processus participatifs de production et de gestion des stratégies de croissance pro pauvres et de poursuite des OMD, n'ont pas été intégrés. Il se pose ici le problème de la motivation des personnels administratifs dans tous ces exercices. La Stratégie nationale de décentralisation validée depuis plus d'un an est en souffrance dans les tiroirs par défaut d'un enrôlement en vue de son adoption par le Conseil des ministres.

Au niveau local, les plans de développement local élaborés avec l'appui d'ARTGOLD-Gabon, ainsi que les formations qui les ont précédés et suivis, cristallisent des compétences critiques pour des collectivités locales qui ne savent pas traduire leur niveau de richesse sur le terrain des investissements sociaux au bénéfice de leurs populations. L'épanouissement de ces capacités au niveau local se heurte malheureusement à plusieurs écueils. L'inachèvement de la politique de décentralisation maintient encore les collectivités locales dans une grande dépendance vis-à-vis de l'État central. Sans autonomie suffisante, elles ne peuvent digérer les capacités acquises. À ce sujet, le fait qu'elles confient quelque chose de leur budget d'investissement au Programme, tout en étant un bon signe pour l'efficacité et l'efficience du PNUD, trahit plutôt de leur côté un manque de confiance persistant dans leurs capacités. De toute façon, le socle de compétences de la majorité des élus locaux empêche de considérer sereinement qu'ils puissent avoir une autonomie de capacités dans un avenir proche.

S'agissant de l'effet 2, les résultats les plus significatifs obtenus l'ont été dans le domaine de l'accès à la santé, à travers les subventions du Fonds mondial contre les trois maladies, de manière substantielle, et le financement SHELL-Gabon au profit du département de Ndougou, dans un registre plus localisé. Les responsables nationaux rencontrés, à savoir les directeurs nationaux du Fonds mondial des maladies, et des volets spécifiques Sida, tuberculose et malaria, et l'équipe du centre médical de Gamba, ont été unanimes à indiquer que la fin ou la suspension de ces programmes s'est traduite par une dégradation des indicateurs spécifiques qu'ils avaient considérablement aidés à relever, à l'exception près du volet Sida. Mais, l'exception concerne justement ce volet parce qu'il a bénéficié par le Fonds mondial d'un régime transitoire qui lui a permis de garder des crédits de sauvegarde, et d'assurer la continuité du service malgré la suspension du pays.

Les autres actions du Programme en faveur de la résilience des pauvres n'ont pas été conduites sur une échelle suffisante. Le volet AGR géré par le PNUD dans le cadre du projet conjoint de sécurité alimentaire s'est limité à un effectif restreint de réfugiés. Les volets AGR de la première phase d'ARTGOLD, eux aussi limités en termes de cibles, mais importants du point de vue des ressources, ont généralement été des insuccès patents, à cause des entités communautaires porteuses qui n'étaient pas suffisamment institutionnellement viables et portées vers l'engagement communautaire. L'expérience de la pré-collecte de déchets qui était aussi une stratégie AGR a laissé peu d'impact sur le terrain, du fait d'un projet conceptuellement incohérent (faire payer les plus pauvres un service que les plus nantis n'achètent pas) et dont la mise en œuvre est restée incertaine (60 % de leurs ressources non versées aux opérateurs de collecte).

L'effet 2 sur les capacités de résilience des pauvres est aussi soutenu par d'autres intervenants susceptibles d'avoir également contribué aux résultats qui viennent d'être passés en revue. Au sein du SNU, il y a :

- BIT Emploi des jeunes, mécanismes d'insertion, lutte contre le VIH/Sida et protection sociale et hygiène et santé au travail
- UNESCO Éducation pour tous
- FNUAP Amélioration de l'accès des femmes et adolescents aux services de santé reproductive, y compris le planning familial et la prévention du VIH/SIDA (infrastructures et information)
- UNICEF Politiques sociales et services en faveur des enfants défavorisés et leurs mères
- ONU-Habitat 2014-2016: Renforcement des capacités nationales, régionales et locales pour la formulation et le suivi de la Stratégie nationale pour l'habitat et le développement urbain

#### 4.2.3.2 Gouvernance

Dans le domaine de la gouvernance, la question de la durabilité des résultats est à considérer de manière segmentée, en distinguant le niveau stratégique national du niveau local décentralisé, et en ouvrant une fenêtre spécifique sur la gouvernance environnementale. Au niveau central, il s'agit d'observer les perspectives qui se dessinent sur ce qui a été et est en train de se faire dans le cadre du programme national de bonne gouvernance, de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux, et de la gouvernance économique à travers les appuis aux services de programmation et autres systèmes d'information. Au niveau local, il s'agit de voir dans quelles mesures les collectivités locales appuyées sont disposées à prendre le relais du projet ARTGOLD, tandis que le regard particulier sur la gouvernance environnementale est motivé par l'intérêt d'un secteur où les acquis sont d'un ancrage qui a plus duré dans le temps.

Il y a d'abord un premier point positif qui est vrai pour les deux niveaux. C'est le fait que l'État est déjà fortement présent et engagé dans le financement du domaine. En matière de gouvernance, la traditionnelle question que rencontrent les projets de développement, et qui est de savoir qui va continuer de payer après leur clôture, ne se pose pas véritablement puisque le PNUD travaille déjà pour l'essentiel avec des ressources directement issues du budget de l'État. Il n'y a donc pas de risque lié à la continuité budgétaire, du moins pas d'autre risque en dehors des contraintes budgétaires conjoncturelles comme celles du moment induites par la baisse des revenus pétroliers. On peut donc retenir que la durabilité entendue comme viabilité budgétaire structurelle montre un profil plutôt favorable.

Sur le plan stratégique et des contenus, les approches participatives mises en avant dans les activités nationales en faveur de la gouvernance démocratique et économique, et locales au profit des entités décentralisées, sont aussi une précaution habilitante pour leur durabilité. Elles tendent à créer les plus amples consensus sur une matière délicate. Malgré tout, l'appropriation des processus ressort encore faible aux deux niveaux.

Au niveau central, la viabilité des processus de renforcement de capacités se heurte à une motivation insuffisante des personnels des administrations nationales. La mission a régulièrement rencontré l'image de personnels nationaux dont l'intérêt pour les projets est fonction des avantages pécuniaires qu'ils peuvent en retirer. À cet égard, la nouvelle disposition ministérielle réglementant et plafonnant le montant des indemnités des coordonnateurs et assistants de projet, a souvent été reprochée au PNUD considéré comme son inspirateur. Il y a aussi une forme de discontinuité opérationnelle qui gêne la viabilité des acquis institutionnels. Les fréquents changements de personnels politique et technique au sein des administrations obligent les entrants à reprendre les dossiers de zéro, les mémoires institutionnelles étant encore très pauvres.

L'incident, voire le sinistre, intervenu sur les ressources du Fonds mondial de lutte contre la tuberculose, le Sida et le paludisme, est une illustration de ces insuffisances. Le PNUD, bénéficiaire principal, avait établi le système statistique sectoriel qui générait des données de qualité suffisante pour satisfaire aux normes du Fonds. Dès que la gestion est passée à la partie nationale devenue bénéficiaire principale, les statistiques sanitaires se sont effondrées, causant la suspension du pays au bout de seulement deux évaluations semestrielles, la seconde ayant conclu à des données non consistantes. Nous sommes là dans le cas de figure d'acquis non viables et non durables.

Au niveau local, l'engouement et l'engagement sont ressortis de bien meilleure qualité de la part des élus locaux et de leurs centres de responsabilités. Ces bonnes dispositions amènent même certaines collectivités locales à insérer le Programme dans leur stratégie d'investissement, s'en servant comme médiation pour se dégager des errements de la décentralisation gabonaise, où les budgets des collectivités locales se négocient pied à pied face aux hiérarques de l'administration centrale, et surtout, se mettent en place très tardivement. En mai 2015 par exemple, des collectivités visitées par la mission exécutaient encore leur budget 2013. Le fait pour elles de confier jusqu'à 25 % de leur budget d'investissement procède aussi du

calcul que ce budget sera d'autant plus rapidement mis en place que le niveau national saura que ces ressources sont exécutées dans le cadre d'un partenariat avec le PNUD.

Les considérations ci-dessus montrent incidemment que les limites de la politique de décentralisation au Gabon sont aussi des limitations objectives à la durabilité des acquis en matière de gouvernance locale. Les collectivités locales, même pleines de bonne volonté, s'approprient et capitalisent difficilement, parce qu'elles manquent d'autonomie et, s'agissant spécifiquement de l'argent qui ici comme ailleurs est le nerf de la guerre, sont continuellement à la merci des pouvoirs publics centraux.

La gouvernance environnementale est par ailleurs un segment spécifique. Le pronostic de durabilité y ressort on ne peut plus favorable. Les interventions et les acquis y sont ancrés depuis plus longtemps, et surtout le secteur se dote de cadres de gouvernance probants, comme le Conseil national climat. La décision prise par les partenaires gouvernementaux de faire passer la gérance des fonds FEM du PNUD vers la Banque mondiale, en faisant valoir que le PNUD n'était plus assez efficace dans ce domaine, est sans doute un signe vers une certaine maturité.

### 4.2.2.3 Environnement et gestion des ressources naturelles

La réponse à la question de l'appropriation et de la pérennité des acquis pédagogiques de l'intervention du PNUD est mitigée. Certains acquis de projet ont pu se poursuivre et se consolider à la fin des financements du PNUD. C'est le cas notamment des interventions sur les changements climatiques. Leurs résultats continuent de prospérer en se déclinant dans des instruments qui bénéficient de l'accompagnement d'autres partenaires et de l'État. Le niveau d'appropriation par le secteur est satisfaisant.

Les acquis ci-dessous ressortent comme des bénéfices durables pour le secteur et le pays : le Conseil national climat ; la Stratégie nationale d'adaptation du littoral face aux effets du changement climatique ; le Plan d'affectation des terres ; l'Observatoire côtier (Gabon Bleu) ; l'intégration des questions de changement climatique et d'adaptation dans la nouvelle loi sur l'environnement ; la réhabilitation de 250 m de plage à Cocobeach, à Libreville et la Stratégie sous régionale de lutte contre le braconnage.

Ces acquis relèvent de la gouvernance environnementale dont le pronostic de durabilité, déjà évoqué plus haut, ressort plus favorable. Le secteur, du fait d'un appui au long cours de la part des partenaires, du PNUD notamment, dispose de cadres et d'outils de politique mieux ancrés. Le secteur sait de plus en plus vers où il veut aller et exerce sa maturité en choisissant le type de fonction qu'il veut faire assumer à ses différents partenaires. Encore une fois, comme déjà indiqué, c'est cette maturité en marche qui fonde le choix de faire migrer du PNUD vers la Banque mondiale, les subsides du Fonds mondial pour l'environnement.

Le profil de durabilité est en revanche plus incertain sur les autres projets du secteur : la 3ème Communication, Rivière Mbé (paiements de services environnementaux) et pré-collecte des déchets ménagers dans les quartiers semi structurés. Les deux premiers connaissent des retards importants qui empêchent leurs résultats de se mettre en place. L'analyse de leur durabilité ne peut alors s'appuyer que sur les promesses que laissent deviner ou non la qualité de leurs processus de mise en œuvre. Malheureusement, les deux projets sont apparus à la mission comme des projets très tendus, dont les processus renferment des incompréhensions entre les parties (entre le PNUD et les coordinations nationales et/ou les autres partenaires nationaux d'exécution). Un tel climat n'est pas propice à des résultats robustes et pérennes.

Le projet de pré-collecte des déchets ménagers dans les quartiers enclavés des grandes villes (Libreville, Port Gentil, Oyem) a laissé peu de traces sur le terrain visité par la mission. En lieu et place d'un impact, la mission a plutôt rencontré un degré élevé d'amertume de la part des

associations communautaires qui y étaient enrôlées, relativement aux moyens sur lesquels le Programme s'était engagé vis-à-vis d'elles et qu'elles n'ont reçu qu'à concurrence de 40 %. Cette observation générale sur le projet n'est contredite que sur le site d'Oyem où quelques activités de collecte se poursuivent, portées par une association très volontariste qui fabrique elle-même des fûtspoubelles et les installent chez ses clients.

Dans l'ensemble, la viabilité de cette intervention a été desservie par son montage conceptuel qui faisait payer aux plus démunis des grandes villes le ramassage de leurs ordures ménagères dans le même temps où les nantis résidant dans les quartiers du centre-ville voyaient leurs déchets enlevés régulièrement par le concessionnaire public, sans autre forme de paiement que la taxe municipale sur les ordures ménagères que tous, riches et pauvres, sont censés payer. Pour les habitants des quartiers semi structurés couverts par le projet, la facture du prestataire associatif et cet impôt local, étaient comme une double peine.

#### 4.3 FACTEURS EXPLICATIFS

Quelques déterminants clés synthétisés dans un tableau dédié (tableau en Annexe 1) sont ressortis comme ayant influencé l'exécution du Programme et ses résultats. La réputation stratégique du PNUD et ses avantages comparatifs robustes dans les domaines de concentration du Programme Gouvernance, Pauvreté, Environnement, ont eu comme incidence :

- Une levée de fonds conséquente : Fonds contre les maladies, Fonds mondial de l'environnement, budget de l'État (PACLEI, ARTGOLD), ressources Shell-Gabon;
- L'existence de contributions réelles dans la promotion de la gouvernance, la lutte contre la pauvreté et le pilotage du secteur de l'environnement.

Les facteurs négatifs imputables au PNUD sont :

 L'érosion continue des capacités techniques du Bureau de pays;

- Sa dispersion dans des activités opérationnelles où le PNUD n'a pas d'avantages comparatifs;
- Une approche conjointe insuffisante en direction des agences thématiques du SNU;
- Une faiblesse de la fonction de suivi-évaluation sur le Programme, y compris la raréfaction des revues conjointes avec le Gouvernement.

Leur incidence sur les rendements du Programme peut être résumée à travers les points suivants :

- Une perte d'efficacité et de ressources financières : le Fonds FEM et les ressources Shell-Gabon, notamment, ont été perdus ;
- Des situations d'échec qui décrédibilisent le Programme et le Bureau : cas de l'opérationnalisation du département sanitaire de Ndougou;
- Des risques accrus sur des activités opérationnelles sur lesquelles les agences des Nations unies du secteur ayant de meilleures compétences n'ont pas été suffisamment sollicitées, ce qui est le cas de l'Opérationnalisation sanitaire de Ndougou;
- Une absence de capacité d'alerte qui aurait permis de voir à temps les mauvaises tendances pour pouvoir les corriger.

Du côté de la partie nationale, le soutien politique de qualité reçu du Gouvernement et le fait que ce dernier met des ressources conséquentes à la disposition du Programme sont des facteurs ayant positivement influencé les résultats obtenus. Les facteurs et événements négatifs pour le Programme et imputables à la partie nationale sont :

- La décision de transfert du FEM du PNUD vers la Banque mondiale ;
- Les contraintes budgétaires de l'État issues de la contraction des revenus pétroliers ;
- Les effets d'aubaine des personnels administratifs nationaux (fixation d'attentes pécuniaires sur les projets);
- L'instabilité institutionnelle avec de fréquents changements institutionnels et de personnes.

Les conséquences négatives sur le Programme et ses résultats sont synthétisés comme suit :

- Diminution de l'engagement du Programme dans le secteur de l'environnement dont il est pourtant un partenaire historique;
- Diminution du rendement du Programme du fait notamment de contreparties financières étatiques libérées tardivement et en quantité insuffisante;
- Faiblesse de l'engagement et du rendement des homologues nationaux des projets qui attendent des contreparties personnelles du Programme;
- Pertes récurrentes de capacités dues notamment à la mobilité des personnels déjà employés par le Programme.

Enfin, le statut du Gabon comme PRI de la tranche haute pose des défis au Programme, en termes notamment d'adaptation aux besoins nouveaux spécifiques de l'environnement national gabonais.

#### Chapitre 5

### POSITIONNEMENT DU PNUD

#### 5.1 PERTINENCE STRATÉGIQUE

Le PNUD accompagne le Gabon dans ses stratégies de développement dans les trois domaines stratégiques que sont la lutte contre la pauvreté, la gouvernance et la gestion durable des ressources naturelles. Les deux cycles du Programme sous revue sont profondément ancrés dans ces thématiques, complétées par les questions transversales qui sont des marqueurs de l'intervention du système des Nations unies. Le positionnement et l'efficacité sur ces dernières, sont examinés dans la dernière section de ce chapitre.

Dans la gouvernance et la gestion des ressources naturelles, le principal, voire l'unique angle d'attaque, est le développement de capacités stratégiques, ce en quoi la légitimité de l'action du Bureau de pays est tout établie, compte tenu du profil de l'Agence et de son réseau de compétences dans ce domaine. L'intervention du Programme a consisté globalement à aider les parties à se mettre ensemble, à développer des capacités d'analyse du milieu, à y articuler des stratégies d'intervention, à mettre en place les cadres institutionnels adéquats pour bâtir de l'efficacité spécifique dans le domaine. Il y a lieu d'insister ici sur l'étape de la constitution préalable de connaissances et de capacités d'analyse du contexte, qu'un interlocuteur de haut niveau au sein de l'État a illustrée à propos de la décentralisation. Il a fait valoir que jusqu'ici, le pays avait évolué dans ce domaine par des modifications successives de son cadre légal, guère éclairées par des analyses préalables du passif. Pour la première fois selon lui, la nouvelle Stratégie de décentralisation accompagnée par le PNUD n'économise pas cette précieuse étape du diagnostic préalable. La même exigence de documenter les stratégies en général est à la base de l'appui que le PNUD a prodigué à l'appareil statistique national. Sur

le terrain, le projet ARTGOLD la met aussi en œuvre dans le cadre des plans de développement local régulièrement construits sur des bases de données locales préalablement constituées.

L'action du PNUD dans le secteur de l'environnement n'est pas en reste à cet égard, du moins s'agissant de la gouvernance environnementale. Un travail approfondi de diagnostic des ressources en rapport avec les changements climatiques a été fait avec la Seconde Communication et est en cours d'actualisation avec la Troisième en phase de démarrage dans le cycle en cours. Ce travail a conforté les capacités de pilotage du secteur, en aidant à mettre en place les outils adéquats, qu'il s'agisse de cadres institutionnels comme le Conseil national climat, ou d'instruments d'orientations stratégiques comme les différents plans spécifiques élaborés par le pays (sur les zones humides, les zones côtières, ou encore l'affectation des terres).

Dans le cluster Environnement, le projet sur la collecte des ordures ménagères, est assez spécifique et représentatif d'une volonté d'être opérationnel, mais dont la pertinence pour le PNUD n'est pas acquise d'avance. Là, il ne s'est pas limité à impulser un cadre de gestion, mais s'est lancé dans une activité courante de ramassage d'ordures qui s'est trouvée conceptuellement peu cohérente. De toute façon, le Programme serait mieux resté dans le rôle stratégique du PNUD en se limitant à promouvoir un mécanisme pérenne entre les municipalités qui perçoivent une taxe d'enlèvement des ordures, l'opérateur de nettoiement auquel est concédé contre rémunération le service de nettoiement correspondant à cette taxe, et enfin les associations chargées de la pré-collecte dans les quartiers difficiles que les véhicules du concessionnaire ne peuvent pas atteindre.

Dans le domaine de la Lutte contre la pauvreté, le positionnement spécifique sur l'appui aux capacités nationales de formulation de politiques et d'instruments de pilotage pour mieux prendre en compte les intérêts des couches défavorisées, est particulièrement pertinent, compte tenu du profil du pays qui est tout en contraste pour les indicateurs de développement humain. Comme développé à maints endroits dans le corps de ce rapport, le Gabon est un pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, qui affiche un revenu par tête d'habitant supérieur à 12 000 USD. Un environnement généreusement doté en ressources naturelles et une faible population expliquent ce niveau de revenu statistiquement parlant. Ce qui se comprend difficilement en revanche, c'est qu'il y ait en face des indicateurs de bien-être social non équivalents, signe que le pays est en butte à des problèmes de redistribution. L'appui du PNUD pour introduire des capacités de correction dans l'action publique et lui permettre de mieux arriver aux couches les plus défavorisées, est donc un enjeu majeur.

À côté du développement de capacités stratégiques, on retrouve aussi des activités opérationnelles visant à améliorer la résilience opérationnelle des populations. Les ressources du Fonds mondial de lutte contre les maladies ont été exécutées dans ce cadre, avec toutefois un rôle de gérance, l'exécution technique se faisant en prenant appui sur les entités sectorielles nationales. Le ministère chargé de la Santé avait mis en place des unités opérationnelles d'exécution pour les volets Sida, paludisme et tuberculose, comme pour la coordination d'ensemble. En revanche, avec le projet d'Opérationnalisation du département sanitaire de Ndougou, le PNUD est allé plus loin dans l'opérationnel en exécutant directement les actions financées par SHELL-Gabon. Ce partenaire a été globalement assez insatisfait de cette prestation, et a décidé de mettre lui-même en œuvre, directement, la nouvelle phase du projet. Il a été reproché au Bureau de n'avoir pas pu réussir une tenue fluide de ce projet, même si des résultats ont été obtenus sur les indicateurs de santé publique de la zone.

La gestion de proximité installée à Gamba se sentait entravée dans ses élans par le manque de réactivité du PNUD à Libreville, ce qui pouvait s'expliquer par l'absence d'une ressource technique dédiée. Ce type d'intervention opérationnelle directe est sans doute typique des tentations à éviter. Sans ressources techniques propres pour piloter l'intervention à Libreville, il aurait été plus judicieux de mettre en avant une agence homologue comme l'a fait l'OMS, qui dispose à Libreville d'une équipe de plusieurs dizaines de spécialistes de santé publique. La même difficulté a été observée par la mission sur d'autres interventions sanitaires opérationnelles, comme l'équipement du centre de santé de Ntoum, dans l'estuaire, «Nous avons demandé une table de travail, on nous a apporté une table de consultation, ce qui n'est pas du tout la même», a lancé à la mission une sage-femme de cette structure, en un propos qui amène à questionner la pertinence pour le PNUD de s'engager dans ce type d'intervention, sans mettre suffisamment en avant d'autres agences dont c'est pourtant le cœur de métier.

À côté de ses activités stratégiques, le PNUD est également dans son rôle d'assistance au Gouvernement dans l'animation de la coopération au développement. Il est à cet égard le principal soutien à la Cellule de coordination de l'aide instituée auprès des services du Premier ministre, et qui élabore et diffuse régulièrement des rapports sur la coopération au développement au Gabon. Les interlocuteurs indiquent, d'une manière générale, sentir toutefois une forme de recentrage de cette animation institutionnelle qui, selon eux, s'est déportée du niveau technique vers un niveau stratégique et politique. En d'autres termes, la visibilité du Bureau de pays s'est nettement consolidée dans une relation directe avec les autorités politiques (présidentielle et ministérielle), au détriment de la communication avec les administrations qui mettent pourtant en œuvre les décisions politiques. L'équilibre entre les deux ordres serait meilleur dans le premier cycle que dans le second.

Ce qui est perçu par les cadres des administrations publiques comme une baisse de régime dans l'intensité de leur interface avec le PNUD expliquerait, partiellement tout du moins, les pertes de contenus récurrentes sur le Programme FEM, qu'illustre le transfert de la gestion des fonds du PNUD vers la Banque mondiale. Il en irait de même dans les difficultés à faire mettre en œuvre des décisions obtenues du niveau politique par le PNUD. Elles concernent généralement des ressources pour lesquelles un arbitrage a été rendu de les mettre à la disposition du Programme et qui n'arrivent souvent pas au moment indiqué par l'arbitrage.

En ce qui concerne **les relations au sein du groupe des agences des Nations unies**, il est maintenu une double animation de niveau stratégique avec une réunion des chefs d'agence, et de niveau opérationnel avec l'UNCT/programme. Pourtant, le nombre très faible de programmes véritablement conjoints retrouvés<sup>46</sup> par la mission laisse deviner que cette interface est plus formelle et protocolaire que réellement productive. La gestion du dossier de la migration vers le nouveau site d'accueil de toutes les agences est emblématique des difficultés vécues par le système à cet égard<sup>47</sup>.

Une autre anecdote, qui est aussi un symbole plein de signification, est celle vécue par la mission dans l'enceinte du centre médical de Ntoum, à quelques dizaines de kilomètres de Libreville. Remarquant sur un pan de mur un visuel sur lequel figurent plusieurs agences des NU comme soutiens du Centre, et demandant à ses interlocuteurs si ces partenaires venaient les voir **ensemble**, les évaluateurs ont eu droit à une réponse sans ambages : jamais. C'est précisément à cette formation sanitaire que le Programme a livré des tables de consultation à la place de tables obstétricales, sans doute par défaut de maîtrise technique de l'environnement d'intervention, une maîtrise certai-

nement bien possédée par le FNUAP et l'OMS, voire l'UNICEF, toutes agences dont les logos étaient bien en place sur le visuel, mais qui ne savent pas forcément, précisément, ce que font les unes et les autres dans ce centre médical situé seulement à une demi-heure de route de la capitale.

### 5.2 POSITIONNEMENT SUR LE DÉVELOPPEMENT DE CAPACITÉS

Le développement de capacités est une dorsale du Programme. Il se fait au niveau central et au niveau local. Il traverse donc indistinctement les trois composantes stratégiques, la gouvernance, la lutte contre la pauvreté et l'environnement, parce que les capacités sont encore une fois l'une des insuffisances criantes du pays. Les ressources existent à profusion, mais sans suffisamment de capacités pour les transformer en source de bien-être pour le plus grand nombre.

Le développement de capacités prend diverses formes dans le Programme : Renforcement des capacités de structures existantes par la mise à disposition d'équipements et la formation de leur personnel; Assistance à la création de cadres institutionnels nouveaux pour gérer des questions émergentes, au niveau central et local ; Assistance à la réalisation de diagnostics de situation basés sur des données consistantes ; Assistance à la formulation de politiques et de stratégies ; Assistance à la mise en œuvre et au suivi de politiques et de stratégies, notamment. Le secteur de l'environnement ressort comme celui où une réelle amélioration des capacités de gestion est observée. Les cadres et outils de pilotage se mettent en place, s'aguerrissent, ce à quoi le Programme a indubitablement contribué dans le cycle précédent et comme le reconnaissent les différentes personnes ressources interrogées au sein du ministère de tutelle.

<sup>46</sup> Un projet de sécurité alimentaire et un autre plus ancien sur le genre!

<sup>47</sup> Un mouvement d'ensemble régulièrement programmé, et tout aussi régulièrement ajourné, laisse désemparées des agences rencontrées par la mission et dont l'une a indiqué que, faute d'un réel consensus sur le sujet, elle avait désormais pris la décision d'y aller seule pour économiser le loyer qu'elle acquitte inutilement depuis plusieurs mois que l'immeuble, gracieusement mis à disposition, est fonctionnel.

On ne peut malheureusement pas en dire autant de l'ensemble de la stratégie de renforcement des capacités du Programme. Elle se heurte au contraire, généralement parlant, à des inerties fortes. Les processus prennent difficilement, d'abord du fait de l'instabilité institutionnelle : les structures changent régulièrement et ainsi des personnels. Un nouveau cabinet ministériel en place commence par renouveler l'encadrement technique sous son autorité, sans compter de possibles restructurations administratives, le tout finissant par laisser se dissiper tous acquis que les nouvelles structures et personnes mettent du temps à recomposer, surtout dans un environnement où les mémoires institutionnelles sont faibles<sup>48</sup>.

L'autre inertie importante contre laquelle se fracasse le développement des capacités au Gabon est dans le rapport que les personnels entretiennent avec les projets, une relation généralement bien trop intéressée pour être réellement efficace. Nous sommes sur des effets d'aubaine qui parasitent le rendement des interventions, la question des indemnités attendues par les fonctionnaires en contrepartie de leur engagement, notamment. À cet égard, il a été fait grief au PNUD d'avoir inspiré un arrêté ministériel qui s'efforce de rationaliser ces indemnités.

### 5.3 CAPACITÉS À TIRER PARTI DE SES POINTS FORTS

Sur le plan stratégique, les trois domaines de concentration du Programme, à savoir la gouvernance, la lutte contre la pauvreté et la gestion des ressources naturelles, sont aussi des lieux où le PNUD sait faire valoir des avantages comparatifs. Ce sont, thématiquement parlant, des points forts pour lui. Quelle est alors la capacité du Bureau à tirer le meilleur parti de ces spécialisations ? Certains signes indiquent que cette capacité est bonne, d'autres qu'elle se dégrade dans le temps.

Malgré la difficulté à lever des fonds dans un contexte comme celui du Gabon, pays à revenu intermédiaire d'où sont quasiment absentes les sources d'aide concessionnelle au développement, le Bureau est malgré tout arrivé, en tout cas jusqu'à une certaine époque, à mobiliser des ressources variées pour financer son portefeuille. Il a pu se positionner notamment sur les subventions des Fonds mondiaux pour l'environnement et la lutte contre les maladies, qui ont été une source de financement décisive pour le cycle précédent. Ces ressources ont été captées parce que le PNUD a un savoir-faire reconnu dans la tenue de ces instruments internationaux.

Le budget de l'État est l'autre grande source de financement du Programme, la principale pour le cycle en cours, les projets capteurs étant l'appui à la mise en œuvre de la Stratégie de lutte contre l'enrichissement illicite et le blanchiment de capitaux, d'une part, l'Articulation des réseaux territoriaux et thématiques pour la gouvernance et le développement local, d'autre part. Ici aussi, et surtout ici, cette confiance de l'État est basée sur la reconnaissance du savoir-faire du PNUD sur les sujets couverts.

Au-delà de ses capacités thématiques intrinsèques, le PNUD a aussi un savoir-faire en matière de mobilisation de ressources. Il a l'avantage de pouvoir exercer cette fonction de manière stratégique et non sectorielle. Les agences sectorielles, ce que le PNUD n'est pas, sont plus limitées dans le spectre de leurs bailleurs potentiels. Le PNUD en tant qu'agence stratégique est outillé pour mobiliser plus largement et ramener des ressources parfois de nature sectorielle, comme ce fut le cas avec le financement SHELL dédié à l'Opérationnalisation du département sanitaire de Ndougou.

Les signes de détérioration de la capacité du Bureau à tirer parti de ses atouts, sont malheureusement, eux aussi, réels. Ils se résument dans la tendance à perdre les ressources obtenues,

<sup>48</sup> Comme dit avec malice un observateur rencontré par la mission, «les sortants partent 's'asseoir chez eux' avec le patrimoine institutionnel, et les entrants doivent partir de zéro».

en quelque sorte à perdre au bout d'un certain temps les clients démarchés et intégrés au porte-feuille. Cela s'est produit avec le FEM et le fonds SHELL, la perte de la gestion du Fonds contre les maladies a aussi eu lieu, mais elle était inscrite dans l'ordre naturel des choses, tout pays déléguant cette qualité aspirant à devenir bénéficiaire principal dans un temps plus ou moins court.

Dans les cas réellement entrant dans le sujet, il y a objectivement une impuissance à sécuriser

un acquis. En ce qui concerne le FEM, le Bureau n'a pas su entretenir et renouveler ses compétences dans la thématique Environnement pour continuer à bénéficier d'une appréciation favorable de son assistance par le Gouvernement. Dans le cas du financement de SHELL-Gabon, la compétence technique spécifique en santé publique n'était pas là, dans l'encadrement, et le PNUD n'est pas parvenu à l'arrimer à une autre agence en restant pour sa part au niveau de la gestion stratégique.

## **CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

#### 6.1 PRINCIPALES CONSTATATIONS

Pertinence: Le Programme est stratégiquement pertinent puisque l'ensemble de ses composantes sont parfaitement alignées sur les priorités de développement du pays, telles qu'elles ressortent notamment du Document de stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté, d'une part, du Plan stratégique Gabon émergent, d'autre part. La pertinence opérationnelle, en revanche, tout en étant généralement présente, au sens où le Programme apporte des solutions appropriées, n'en connaît pas moins par endroit des points de faiblesse. Le projet de collecte de déchets ménagers dans les quartiers non structurés des grandes villes est inapproprié parce qu'il augmente l'écart de bien-être au détriment des populations défavorisées en leur faisant payer un service de ramassage d'ordures que les populations aisées des quartiers du centre-ville ne paient pas. Le fait aussi qu'ARTGOLD soit exclusivement présent, pour le moment, dans les cinq plus riches provinces pose également problème du point de vue d'une approche pro-pauvres inséparable en droit des stratégies du PNUD.

Efficacité : Des contributions stratégiques et opérationnelles existent à l'actif du Programme.

Dans le domaine de l'environnement, le cadre et les instruments de gestion du secteur ont été améliorés : à la suite du diagnostic institutionnel réalisé par la Seconde Communication, un Conseil national climat s'est mis en place, suivi de plans et de stratégies spécifiques pour piloter des ressources critiques : zones humides, aires côtières, affectation des terres, entre autres. Les effets du Programme sont également réels en matière de gouvernance : développements de stratégies globales et sectorielles de pilotage de l'économie, de directives pour la gouvernance générale, et même de ré-impulsion de la décentralisation à travers

une stratégie dédiée et des appuis substantiels aux capacités des collectivités locales. Enfin, la lutte contre la pauvreté a été impactée au niveau stratégique à travers le développement de capacités de réorientation des politiques vers les plus démunis (opérationnalisation et suivi des OMD) et l'amélioration de la résilience des pauvres notamment dans le domaine de la santé où les indicateurs de prévention et de prise en charge du paludisme, de la tuberculose et du sida, ont été relevés.

Efficience : Elle se signale à coup sûr dans le Programme, à certains signes, notamment le fait que le Programme est choisi par divers partenaires pour mettre en exécution des segments de leurs stratégies d'investissement. Le Programme a été le cadre d'exécution des ressources des Fonds mondiaux pour l'environnement et contre les trois maladies que sont la tuberculose, le sida et le paludisme. Il a également été le réceptacle des fonds de SHELL-Gabon dédié à l'opérationnalisation du département sanitaire de Ndougou. L'État lui-même, le niveau central comme les collectivités locales, confie d'importantes ressources au PNUD pour profiter de ses capacités techniques de mise en œuvre d'investissements. Si ces expériences attestent d'une certaine efficience du Programme, la faillite de certaines d'entre elles envoie à contrario des signes d'une efficience qui s'érode. Le PNUD a perdu les fonds du FEM et les financements de SHELL-Gabon, parce qu'en un sens, la valeur ajoutée par le Programme dans ces cadres n'était plus à la hauteur des attentes.

Durabilité : Elle rencontre des écueils certains. L'instabilité institutionnelle ne la favorise pas. Les changements fréquents dans les administra-

Les changements frequents dans les administrations laissent les entrants en situation de repartir de zéro, de reprendre le métier à nouveaux frais, dans un environnement où les mémoires institutionnelles sont encore faibles. Les effets d'aubaine des acteurs nationaux restreignent également leur engagement et leur disposition à capitaliser sur les acquis du Programme, ce dernier étant souvent, objectivement, regardé comme une intervention de bailleur qui génère des indemnités ou paie des perdiems. Nonobstant ces errements, des acquis institutionnels auxquels le Programme a contribué sont en voie de sédimentation progressive dans un secteur comme l'environnement. En revanche dans la lutte contre la pauvreté, dans le sous-secteur de la santé, les acquis issus du Fonds mondial sont en train de se détériorer avec le recul des indicateurs de prévention et de prise en charge relatifs aux maladies ciblées par le Fonds. Auparavant, la suspension du pays du bénéfice de ces ressources indiquait clairement que les capacités stratégiques que le PNUD a essayé d'ancrer dans le secteur en tant que premier bénéficiaire, n'ont pas pu prospérer. Deux évaluations sur deux semestres successifs ont amené à la conclusion que les résultats du pays n'étaient plus à la hauteur, et encore moins le système d'information censé permettre de les suivre.

Positionnement du PNUD : Il ressort adéquat sur les thématiques stratégiques qu'il investit, la gouvernance, la lutte contre la pauvreté et la gestion des ressources naturelles. Ce sont là des domaines de concentration où l'agence possède une valeur ajoutée reconnue. Le rendement sur ce positionnement est toutefois apparu de plus en plus gêné par deux facteurs. La première gêne vient de l'amenuisement des capacités techniques du Bureau, qui a entraîné par exemple la perte de la gestion des ressources du FEM et de SHELL-Gabon. La seconde gêne vient du fait que le Gabon, devenu pays à revenu intermédiaire de la tranche haute, veut restructurer ses interfaces de coopération et amener ses partenaires plus près encore de ses besoins de développement spécifiques.

La réputation du PNUD et les avantages comparatifs qui lui sont associés ont grandement contribué à la substance du Programme. Cette réputation favorable fondée sur des savoir-faire avérés relativement à ses domaines de concentration, la gouvernance, l'environnement et la lutte contre la pauvreté, a permis au Bureau de lever des ressources auprès de trois types de partenaires pour financer le Programme. Le Fonds mondial de lutte contre la tuberculose, le sida et le paludisme a été le principal bailleur du Programme dans une grande partie du cycle I. Ses capacités de montage de dossier et de gestion de portefeuille ont permis au PNUD de devenir le bénéficiaire principal du Fonds et de gérer ses subventions pour le compte et bénéfice du pays. De cette position, le PNUD a grandement contribué au relèvement des indicateurs de santé publique. De manière plus localisée, la même situation a prévalu avec la compagnie SHELL-Gabon dont le Bureau a porté les ressources pour appuyer le département de Ndougou qui abrite les sites pétroliers exploités par cette société.

Le deuxième bailleur de fond sectoriel sur lequel le PNUD s'est appuyé pour soutenir son action dans le pays est le Fond mondial pour l'environnement. Là aussi, les compétences techniques de l'Agence relayée par le Bureau ont permis de monter avec succès les dossiers d'éligibilité du Gabon et de gérer les ressources acquises pendant quasiment toute la durée du cycle I du Programme. Les meilleurs effets institutionnels ont été obtenus sur cette base, autour des travaux de diagnostic fouillés conduits dans le cadre de la Seconde Communication nationale sur les changements climatiques. Les cadres et les outils de gestion du secteur ont suivi et contribué à asseoir dans l'environnement une capacité de pilotage améliorée.

Enfin, les valeurs ajoutées reconnues du PNUD ont permis au Bureau de se positionner non seulement comme partenaire technique majeur du pays, mais aussi comme agence bénéficiaire de ressources nationales en provenance de l'État, pour exécuter des projets conçus en synergie avec la partie nationale. L'État est ainsi le bailleur presque exclusif de tout ce que le Programme fait en matière de gouvernance. La formulation de la Stratégie anti-corruption et anti-blanchiment de capitaux, réalisée dans le cycle antérieur, et sa mise en œuvre qui vient juste d'être lancée dans le cycle en cours, sont entièrement financées par l'Etat. Si le PNUD positionne des fonds d'appel sur le projet d'Articulation des réseaux thématiques et territoriaux pour la gouvernance et le développement local, l'essentiel du financement de cette intervention qui appuie la décentralisation, vient du budget de l'État gabonais. De surcroît au niveau local, certaines collectivités confient l'exécution d'une fraction de leur budget d'investissement au Programme.

L'importance des ressources du budget de l'Etat dans le financement du portefeuille charrie aussi des contraintes de mise en œuvre. Ces interventions financières se mettent malheureusement en place avec une certaine incertitude. Il y a d'abord des problèmes de délais. Le budget de l'État n'est pas opérationnel avant la fin du premier trimestre de l'année, et certaines années, les contreparties étatiques se mettent en place beaucoup plus tard que cela. Le projet ARTGOLD était pratiquement en train de rappeler à Libreville une partie de son personnel de terrain, parce que la quotepart de l'État tardait à venir. Le PACLEI (Lutte contre la corruption et l'enrichissement illicite) a connu lui aussi du retard dans son démarrage (lancement intervenu en mai dernier). Sur la dernière période, ces ruptures dans la disponibilité des concours financiers nationaux ont encore été exacerbées par le contexte actuel de baisse des revenus pétroliers. Depuis un an, les cours du pétrole ont baissé de moitié et pesé négativement sur les finances publiques d'un pays dont le pétrole finance 50 % du budget et constitue 80 % des recettes d'exportation.

Le reclassement du pays dans la tranche supérieure des pays dits à revenu intermédiaire influence le Programme de diverses manières. À un tout premier niveau, ce statut assèche les sources d'aide publique au développement qui financent traditionnellement les besoins de développement qui n'ont pas cessé d'exister au Gabon du jour au lendemain. Au contraire, les fossés sont restés particulièrement significatifs dans les services sociaux et les infrastructures. En face, les bailleurs de fonds traditionnels ne répondent pas présents à cause justement de ce statut de PRI. Le Programme est alors sous contrainte pour trouver des ressources alternatives et complémentaires aux contreparties du budget national dont on vient de voir tous les aléas associés.

De manière plus indirecte, mais non moins structurante, le statut de pays à revenu intermédiaire de la tranche haute, influence le Programme en modifiant progressivement le regard que le pays porte sur ses partenaires au développement. Avec moins de 5 % du budget de l'État venant de l'aide publique au développement, les agents publics tendent à considérer les partenaires techniques et financiers comme des interlocuteurs non essentiels et à mettre en place des formes de conditionnalités non commodes. Le visa d'opportunité préalable à l'exécution des programmes des bailleurs entre dans ce cadre, et a déjà abouti à l'ajournement de concours financiers conséquents en provenance de la Banque africaine de développement et de l'Agence française de développement.

L'autre conditionnalité qui, elle, affecte le Programme est la requête de nationalisation des personnels. La partie nationale exerce une pression constante sur le Bureau pour que de plus en plus de postes soient occupés par des Gabonais, y compris parmi les cadres dirigeants. La mission a pu constater que cette pression était largement répandue dans les sphères de l'administration comme dans les milieux de la société civile. Un officiel interviewé a même cru devoir l'exprimer sans ambages dans une formule du genre si nous devons continuer à financer le Programme, il faut qu'il fasse appel de plus en plus à l'expertise nationale.

Par ailleurs, le pays juge et évalue plus facilement ses partenaires. Sans doute, des éléments de ce contexte entrent en ligne de compte dans la récusation du PNUD s'agissant de la gestion des subventions du Fonds mondial pour l'environnement. L'État a pris d'autorité la décision de les confier désormais à la Banque mondiale. Il est vrai, par ailleurs, que c'est une décision portée aussi par des griefs de fond que le Bureau lui-même ne conteste pas, admettant que ces dernières années, il n'a pas pu mobiliser en permanence une expertise de haut vol sur les questions environnementales. Simplement, l'idée que le pays se fait de lui-même comme pays à revenu intermédiaire et subséquemment le regard qu'il s'autorise à poser sur ses partenaires techniques, ont été comme des facteurs d'ambiance propices à cette décision. Il n'est pas non plus inutile d'informer que lors d'une interview à un niveau stratégique de l'État, il a clairement et opportunément été indiqué à la mission que, justement, le bureau local de la Banque mondiale bénéficiaire de cette décision faisait bonne place aux nationaux parmi les cadres<sup>49</sup>.

#### Au sein du Bureau de pays, l'érosion continue des capacités finit par saper son crédit et délester le Programme de ses moyens.

Le Bureau a connu dernièrement une hémorragie importante de son personnel. Entre les départs à la retraite et les contrats échus, le tout dans le cadre d'un système qui semble être le non remplacement du personnel, le Bureau se retrouve aujourd'hui singulièrement dégarni. Au passage de la mission, le personnel stratégique était composé, au côté du Représentant résident, de : un conseiller économique, deux conseillers techniques principaux de projet et un assistant au programme. Les opérations ont également connu leur cure d'allègement, certaines fonctionnalités ayant été redirigées vers les bureaux régionaux qui apportent une assistance à distance.

Cette situation s'est traduite par un appauvrissement des capacités internes, qui a fini par déteindre négativement sur le Programme, celuici ayant, par exemple, perdu dans ce contexte les ressources du Fonds mondial pour l'environnement. La partie nationale, tant au niveau du ministère chargé de l'Environnement que de celui en charge de l'Économie et des Finances, a clairement fait entendre à la mission qu'elle a pris l'initiative de transférer ces ressources au bureau de la Banque mondiale parce qu'elle avait vu que le PNUD n'avait pas reconstitué ses capacités techniques dans le domaine de l'environnement, perdues avec le départ à la retraite du personnel qui les avait parfaitement incarnées pendant tout le cycle précédent. Elle a constaté, partant de

cette période, une réactivité et un sens de l'initiative insuffisants de la part du PNUD, sans doute facilités aussi par l'instabilité qui a caractérisé la Direction, avec la succession dans un temps court, de pas moins trois titulaires dans la fonction de représentant résident (dont un intérimaire).

L'absence de capacités (mais non la perte, dans ce cas) est aussi à la base de l'insatisfaction qui a conduit SHELL-Gabon à ne pas reconduire sa confiance au PNUD relativement au Projet d'opérationnalisation du département sanitaire de Ndougou. La compagnie pétrolière a entrepris une seconde phase de ce projet, mais sans le PNUD. Elle a prélevé sur un de ses sites étrangers une personne adéquate pour gérer le projet. Le principal grief qui a été fait au Programme est le manque de réactivité du Bureau du PNUD de Libreville qui a fortement gêné la gestion de proximité qui était basée à Gamba. Naturellement, le manque d'une compétence spécifique en santé publique, à Libreville, ne pouvait que ralentir les délais de traitement des dossiers du Projet. Si le PNUD n'est pas obligé d'immobiliser une telle compétence pour des raisons évidentes de rationalité, que n'a-t-il pas mis à contribution une agence homologue comme l'a fait l'OMS, dont la mission a pu observer que le Bureau de Libreville abritait une force de frappe de près de 8050 experts en santé.

#### 6.3 RECOMMANDATIONS

1. Réévaluer le contexte d'intervention qui est dorénavant celui d'un PRI

Il faut organiser des consultations approfondies avec le Gouvernement, au niveau politique et technique, ainsi qu'avec la société civile pour déterminer les meilleures entrées et points d'impact possibles de la coopération du PNUD.

Fort de son statut de pays à revenu intermédiaire de la tranche haute, le Gabon fait connaître de plus en plus ses besoins particuliers

<sup>49</sup> Le conseiller économique est un personnel national, comme la mission a pu le vérifier au siège de ce partenaire.

<sup>50 7</sup> spécialistes pour le Bureau de pays du Gabon et 70 spécialistes au titre de l'équipe Inter pays d'Afrique centrale.

en matière de développement et de coopération au développement.

#### 2. Restructurer le Bureau de pays

Il faut définir de nouvelles missions de coopération sur la base des conclusions visées dans la recommandation précédente, déterminer les profils qui en résultent, mobiliser de plus en plus de personnels locaux avec de plus hautes exigences en termes de compétences et de productivité, sur la base de critères bien définis, pour tenir compte des contraintes budgétaires actuelles et mieux attirer les ressources de l'État.

Le Bureau est aujourd'hui en train de perdre des ressources financières (perte de la gestion des fonds FEM mais aussi des ressources de SHELL-Gabon), du fait de l'affaiblissement continu de ses capacités techniques (ressources humaines en quantité limitée et de profil inadéquat).

# 3. Recentrer le Programme sur le niveau stratégique

Il faut, dans chaque nouveau projet, focaliser le Bureau sur les contenus stratégiques comme les études de contexte, l'organisation des acteurs, le développement des capacités, et les suivi-évaluation, et faire exécuter les volets opérationnels par l'agence nationale d'exécution appuyée par une agence thématique NU compétente dans le domaine.

Il y a eu beaucoup de sinistres dans les interventions opérationnelles du Programme (AGR et autres financements directs aux associations dans la phase I d'ARTGOLD, disparus sans laisser d'impact, effets anecdotiques sur la collecte de déchets, pilotage de l'opérationnalisation du département sanitaire de Ndougou peu concluant à en juger par le départ du partenaire).

#### 4. Améliorer le suivi-évaluation du Programme

Il faut, en l'absence d'une unité de suivi-évaluation qui n'est peut-être pas justifiée par la taille du portefeuille, responsabiliser un membre de l'équipe du Bureau de pays sur cette fonction et le rendre entièrement redevable sur ce sujet, élaborer un plan global annualisé de suivi-évaluation et le faire exécuter par le membre du personnel en charge et responsabilisé à cet effet et évalué là-dessus.

Très peu d'évaluations ont été conduites sur la période 2007-2015 ; de surcroît, même les Revues conjointes avec le Gouvernement se sont raréfiées ces dernières années. Cette situation ôte toute capacité de détecter les problèmes à temps pour espérer les résoudre.

#### 5. Faire de l'exécution des ressources de l'État un véritable levier de développement des capacités nationales

Il faut diagnostiquer précisément les besoins en renforcement des capacités des agences nationales partenaires, planifier et exécuter systématiquement ce renforcement, et les amener par des techniques de « coaching » appropriées à exécuter elles-mêmes les activités, tout en les associant à la gestion budgétaire des projets.

Lorsque le PNUD a passé le témoin à l'État dans la gestion des subventions du Fonds mondial contre les maladies, ces ressources ont très vite été suspendues pour cause de capacités et de résultats insuffisants.

# 6. Élaborer et mettre en œuvre une stratégie de reconquête de ressources stratégiques

Il faut, sur la base des atouts provenant de l'exécution des recommandations précédentes (contexte PRI mieux intégré, Bureau restructuré, interventions recentrées sur le niveau stratégique, suivi-évaluation consolidé, développement des capacités nationales mieux assumé), systématiser une approche de reconquête dans un plan ad hoc, couplé à une communication institutionnelle appropriée, le tout endossé par l'ensemble du Bureau, exécuté et régulièrement évalué. Ces dernières années, le Bureau a effectivement perdu des partenaires (FEM, Fonds contre les maladies, Shell-Gabon) et a besoin de les reconquérir, tout en veillant à en conquérir d'autres.

#### Annexe 1

# SYNTHÈSE DES FACTEURS EXPLICATIFS

N°	Facteurs positifs	Facteurs négatifs	Incidence sur le Programme
1	Réputation stratégique du PNUD		Levée de fonds conséquente : Fonds contre les maladies ; Fonds mondial de l'environnement
			Budget de l'État : PACLEI, ARTGOLD
			Ressources Shell-Gabon
2	Compétences, avantages comparatifs robustes du PNUD dans les domaines de concentration du Programme: Gouvernance, Pauvreté, Environnement		Existence de contributions réelles dans la promotion de la gouvernance, la lutte contre la pauvreté et le pilotage du secteur de l'environnement
3		Érosion continue des capacités techniques du Bureau	Perte d'efficacité et de ressources financières : Fonds FEM et ressources Shell-Gabon, notam- ment, ont été perdus
4		Dispersion dans des activités opérationnelles où le PNUD n'a pas d'avantages comparatifs avérés	Favorise les situations d'échec qui décrédi- bilisent le Programme et le Bureau : cas de l'Opérationnalisation du département sani- taire de Ndougou
5		Approche conjointe insuffisante en direction des agences thématiques du SNU	Le Programme accroit ses risques d'échecs sur des activités opérationnelles sur lesquelles les agences des NU du secteur ont de meilleures compétences : cas de l'Opérationnalisation du département sanitaire de Ndougou
6		Faiblesse de la fonction de suivi-évaluation sur le Pro- gramme, y compris la raré- faction des revues conjointes avec le Gouvernement	Absence d'une capacité d'alerte qui aurait permis de voir à temps les mauvaises tendances pour pouvoir les corriger
7	Soutien politique de qualité reçu du Gouvernement		Favorise l'exécution du Programme et l'obtention de résultats
8	Mise à la disposition du Programme de ressources conséquentes		Permet d'exécuter des segments importants du Programme : PACLEI et ARTGOLD, notamment
9		Transfert du FEM du PNUD vers la Banque mondiale	Diminue l'engagement du Programme dans le secteur de l'environnement dont il est pourtant un partenaire historique
10		Contraintes budgétaires issues de la contraction des revenus pétroliers	Les contreparties financières de l'État libérées tardivement et en quantité insuffisante dimi- nuent le rendement du Programme

N°	Facteurs positifs	Facteurs négatifs	Incidence sur le Programme
11		Effets d'aubaine des personnels administratifs nationaux	L'attente de contreparties personnelles gêne l'engagement et le rendement des homologues nationaux dans le Programme
12		Instabilité institutionnelle : fréquents changements institutionnels et de personne	Gêne la durabilité des acquis du Programme, surtout en matière de développement de capacités
13	Statut du Gabon comme pays à revenu intermédiaire de la tranche haute		Pose des défis importants au Programme, en termes notamment d'adaptation aux besoins nouveaux de l'environnement

#### Annexe 2

## LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

#### **GOUVERNEMENT GABONAIS**

- Allogo Tiwino, Patrick, Directeur général des Statistiques
- Ebobola, Louis Léandre, Directeur général de l'Environnement, ministère de l'Environnement
- Ibouili, Joseph, Point focal, ARC OMD, ministère de l'Économie
- Johnson-Ogoula, Christian, Directeur technique adjoint, ANPN
- Massard, Etienne, Secrétaire général de la Présidence, Présidence de la République
- Meye, Léandre, Directeur général, Direction générale de la faune et des aires protégées
- Mahounbou, Jocelyn, Médecin, responsable du volet Tuberculose du programme Fonds mondial contre les maladies, ministère de la Santé
- Mezui, Marcellin, Coordonnateur de la Cellule nationale Fonds mondial contre les maladies, ministère de la Santé
- Mezui, Laurent, 1ier Coordonnateur national ARTGOLD, ministère de la Santé
- Mezui, Laurent, ARTGOLD Gouvernance nationale
- Obiang, Martian, Chargé de la Troisième Communication sur le changement climatique, ministère de l'Environnement
- Okindja, Bernard, Chargé des Affaires administratives & financières, ANIF
- Ondo Assame, Olivier, Coordonnateur ISO, ANPN
- Ondo Metogo, Simolin, Primature (Enrichissement illicite), Libreville

- Ondo Ndong, Michel, Conseiller technique Décentralisation, ministère de l'Intérieur
- Ovono Ndong, Albert, Ancien Secrétaire général adjoint chargé des agences de développement, ministère de l'Économie
- Pandzou, Bernard, Chef de service, chargé du projet Adaptation au changement climatique (Africa Adaptation Programme-Gabon)
- Razack, Safiou Abdou, Médecin, responsable du volet Paludisme du programme Fonds mondial contre les maladies, ministère de la Santé

#### **GOUVERNEMENT LOCAL**

- Afanou, Fidèle, Société civile, ARTGOLD Gouvernance locale, Port-Gentil
- Akendengue, Lucie, Présidente de l'assemblée départementale de Mbendje, ARTGOLD Gouvernance locale, Port-Gentil
- Batsielilit, Alain, Président département de Kougouleu bénéficiaire Dispensaire/ ARTGOLD, ARTGOLD Ntoum, Kougouleu
- Kassa Ibinga, Bonaventure, Maire du 4è arrondissement, ARTGOLD Gouvernance locale, Port-Gentil
- Makanga Makaya, Antoine, Président du conseil départemental, ARTGOLD Gouvernance locale, Port-Gentil
- Matoumba, Flavienne, Maire-adjointe de Ntoum, Kougouleu
- Mboumba, Clotilde, Maire de Gamba, ARTGOLD Gouvernance locale, Port-Gentil
- Moukabi, Adrien, Préfet de Gamba, ARTGOLD Gouvernance locale, Port-Gentil

- Obali, Raphael, Préfet d'Etimbouè Omboué, ARTGOLD Gouvernance locale, Port-Gentil
- Pambo Moussoungou, Philibert, Préfet de l'Ambendje, ARTGOLD Gouvernance locale, Port-Gentil
- Polo épouse Pandzou, Odette, 2è Maire de Gamba, ARTGOLD Gouvernance locale, Port-Gentil
- Zinzmba, Sylvaire, Encadreur au Centre de formation informatique & bureautique, Mairie de Ntoum

#### SOCIÉTÉ CIVILE ET ORGANISATIONS NON-GOUVERNEMENTALES

- Abondoum, Omega, Association Filles/mères, atelier de couture, ARTGOLD Ntoum, Kougouleu
- Akendengue, Marc, Représentant de l'Association des jeunes de l'île Mandji (AJIM)
- Arnhem, Eric, Conseiller technique *Foresteries*, Wildlife Conservation Society
- Bouka, Olivier, Membre, AJIM
- Charpentier, Christelle, Opératrice économique, ARTGOLD Gouvernance locale, Port-Gentil
- Essono Ndong, Cyrille, SPO-Association, Oyem
- Hega, Martin, Directeur de projet, Wildlife Conservation Society
- Manfoumbi, Miguele, Membre, AJIM
- Mapenda, Vierge Florentine, Association Filles/ mères, atelier de couture, ARTGOLD Ntoum, Kougouleu
- Mouloumbi, Nicaise, Président, « Croissance saine environnement » et Président du Haut Conseil des acteurs non étatiques
- Moussounda, Juste Parfait, AJIM

- Mpaga, Georges, Coordonnateur, Réseau des organisations libres pour la bonne gouvernance (ORNLBG)
- Ndong Nze, Lionel, GPS
- Ndombo, Aubierge, Association Filles/mères, atelier de couture, ARTGOLD Ntoum, Kougouleu
- Ngomo Asseko, Pascal, SOGEV-Association environnementale, Oyem
- Ndoutoume Nze, François, membre, Association Romenec Franz, Oyem
- Nzamba, Lilian, Représentant, ONG Christer Service
- Odounga Awassi, Dieudonné, Président, Commission nationale de lutte contre l'enrichissement illicite (CNLCEI)
- Okome Essima épouse Mabiala, Régine, Médecin en poste au centre de santé de la compagnie SHELL, Gamba
- Ondeno Tete, Thomas, Président de l'association Service Plus
- Protet, Judicael, Représentant Brainforest
- Sisso, Maurice, Médecin, centre de santé de Gamba, ARTGOLD Gouvernance locale, Port-Gentil
- de Wachter, Pauwel, Directeur WWF

## AGENCES INTERNATIONALES ET BAILLEURS DE FONDS

Tsouck Ibounde, Rick, Économiste national, Banque mondiale

#### **AGENCES DES NATIONS UNIES**

Biloho, Huguette, Chargée de programme, FAO

Inoua, Aboubacar, Médecin, chargé de programme, OMS

Keba, Patricia, Médecin, chargée de Programme, UNFPA

Tack, Inge, Représentante résidente, ONUSIDA

#### **PNUD GABON**

- Assoumou Mezui, ARTGOLD LBV
- Fall, Mactar, Conseiller technique principal ARTGOLD LBV
- Gandoul, Thimotée, Point focal, ARTGOLD Gouvernance locale, Port-Gentil
- Lepondo, Rostand, Chargé d'étude, Projet national de gestion urbaine partagée des déchets solides (PRONAGUP)
- Mezui Ondo, Romuald, Coordonnateur, Projet national de gestion urbaine partagée des déchets solides (PRONAGUP)
- Meye, Sylvain, Directeur national du programme p.i., chargé du suivi et de l'évaluation, ARTGOLD LBV
- Ondamba, Faustin, Conseiller du ministre de l'Environnent, chargé du Projet MBE RIVER

#### Annexe 3

### **BIBLIOGRAPHIE**

- Banque africaine de développement (2011).

  Document stratégique pays 2011-2015,

  Département Régional Centre ORCE,

  Libreville, Août 2011, 38 p.
- Banque mondiale (2010). *Country Partnership Strategy Fy2012-FY2016*. Libreville, Fev. 2012, Libreville, 76 p.
- Banque mondiale Stratégie Gabon 2012-2016
- Direction générale de l'environnement (2009). Rapport d'évaluation projet PRONAGUP, Libreville, 70 p.
- Direction générale de l'environnement (2010). Projet de document du Programme national de gestion urbaine partagée au Gabon (PRONAGUP). PNUD, Libreville, 23 p.
- Direction générale de l'environnement (2011). Seconde Communication nationale du Gabon sur les changements climatiques. PNUD/GEF, 181 p.
- Direction générale de l'environnement (2013, 2014). Rapports d'activités du projet PRONAGUP. Libreville, Gabon.
- Direction générale de l'environnement (2014). Rapports d'activités du projet Mbé River, Libreville, Gabon.
- FMI. *Doing Business (2015)*: Indicateurs de gouvernance dans le monde (WGI) de la Banque mondiale, 2012.
- Ministère de l'Economie en charge du Développement durable (2012). *Rapport* national sur la diversité biologique. Novembre 2012, 223 p
- Ministère de l'Économie, de l'Emploi et du Développement durable (2012). *Quatrième rapport national sur la diversité biologique*. Direction générale de l'environnement, Libreville, 205 p.

- Ministère de l'Économie en charge du Développement durable. Stratégie nationale d'adaptation du littoral gabonais face aux effets des changements climatiques. Section 3 document de synthèse, DGEPN, 68 p
- PNUD (2006). Plan-cadre des Nations unies pour l'aide au développement 2007-2011. Libreville, 34 p
- PNUD (2009). Évaluation finale du projet de gestion urbaine partagée des déchets solides à Libreville (Gabon). Libreville, 70 p.
- PNUD-Gabon (2010). Évaluation à mi-parcours du programme pays 2007-2011, 93 p
- PNUD (2012). *Rapport UNDAF-GAP-CPD* 2012-2016, Libreville, 8 p
- PNUD (2013). RPE-Africa: Evaluation of the Regional Programme for Africa (2008-2012), 168 p.
- PNUD/FEM (2008). Projet de document du Projet TRIDOM (trinational du Dja-Odzala-Monkebe), 106 p.
- PNUD/UNOPS. Rapports techniques annuels (2009-2013) du projet TRIDOM de conservation de la biodiversité dans l'interzone du Dja-Odzala-Minkebe au Cameroun, Congo et Gabon. Libreville, Gabon.
- PNUD/UNOPS. Projet TRIDOM: Rapport de synthèse des principales réalisations 2009 2013, Libreville, Août 2013
- Project Table Gabon
- Rapport final Évaluation Ndougou
- Rapport final EMP Programme PNUD-GABON, Novembre 2009
- Rapport final EMP Programme PNUD-GABON, Octobre 2014

- Rapport\_final-EvaR4\_Malaria\_Gabon\_, 18 nov. 2008
- Rapport thématique effet Suivi des politiques pro-pauvres, Gabon
- Renforcement des capacités pour l'accélération des OMD (ARC OMD)
- République gabonaise (2009). Rapport d'autoévaluation nationale des capacités à renforcer pour la gestion de l'environnement mondiale et national (ANCR/GEMN), 85 p
- République gabonaise (2012). Plan stratégique Gabon Émergent: Vision 2025 et orientations stratégiques 2011-2016. Libreville, Gabon, 149 p.
- République gabonaise (2013). *Stratégie* d'investissement humain du Gabon. : Rapport d'étude et recommandations, Libreville, 25 p.

Stratégie d'investissement humain au Gabon, Rapport final à l'attention de son Excellence Ali BONGO ONDIMBA, Président de la République, Rapport d'étude et recommandations, Décembre 2013.

UNDAF Gabon 2012-2016

UNDP-GA-SNLCCBC. Stratégie de lutte contre la corruption, 2013

UNDP, ROAR 2014, Gabon (2014), 17 p.

UNDP\_Gabon\_Evaluation\_Plan\_2012-2016

UNDP-GAB-CPD 2012-2016 (fr)

UNDP-GA-CPAP 2012-2016

UNFPA (2011). Évaluation du 5ème Programme de coopération de l'UNFPA / GABON 2007-2011, Libreville, 71 p.

UNFPA Gabon Evaluation 2011

WWF (2012). *Narrative WWF GEF TRIDOM*, Août 2012, \_Final. Libreville, 19 p.

#### Annexe 4

# GROUPES D'EFFETS OBJETS DE RAPPORTS THÉMATIQUES

Domaines théma-	Groupes d'effets/	Effets spécifiques couverts sur la période 2007-2016	Nbre indica-	Budgets indicatifs (si	Consu	ltants	Collecte de données		
tiques	Rapports thématiques	•	tif de projets couverts	disponibles)	National	Chef d'équipe			
Lutte contre la pauvreté	1. Les capaci- tés nationales d'élaboration, d'exécution	Les politiques budgétaires, fiscales et sectorielles pour les pauvres sont adoptées et mises en place (07-11)	2	1 134 231				• Interviews à	• Revue documentaire • Interviews à Libreville et à
	et de suivi des politiques pro- pauvres, sont renforcées	L'appareil statistique national produit des informations de qualité sur le suivi des OMD (12-16)	2	421 842			l'intérieur  • Focus groupes avec les bénéficiaires  • Visites de sites de réalisation bénéficiaires		
	2. Les capa- cités socioé- conomiques	Les revenus des pauvres et des groupes vulnérables sont augmentés (07-11)	5	8 337 330	Collecte de données et élabora-	Finalisa- tion du Rapport	• Revue documentaire • Interviews à		
	des pauvres et leur accès aux services sociaux de base sont	Les communautés se sont approprié les mesures préven- tives favorables à l'amélioration de leur bien-être (12-16)	2	1 475 842	tion d'une t contribu- t tion sous forme c'inputs pormés t	ontribu- tique sur le groupe orme d'effets, l'inputs par le	Libreville et à l'intérieur • Focus groupes avec les		
	renforcés	Les populations, notamment les plus vulnérables, bénéficient des stratégies et politiques sectorielles visant le développement équitable, égalitaire et inclusif du capital humain (12-16)	10	20 126 500			chef d'équipe • Visites de si	bénéficiaires  • Visites de sites de réalisation	
		L'accessibilité à la prise en charge globale (médicale, économique, nutritionnelle, orphelins et enfants rendus vul- nérables, juridique, planification et processus budgétaires) est accrue (07-11)	9	11 612 702					
		Les enfants de moins de 5 ans et les femmes enceintes bénéficient de la prise en charge et des moyens de protection pour lutter contre le paludisme (07-11)	4	9 227 834					
		Les populations, notamment les plus démunies, ont accès à des services éducatifs et sanitaires de qualité, y compris en ce qui concerne le VIH/Sida (12-16)	6	1 840 489					

	Groupes		Nbre		Consultants				
Domaines théma- tiques	d'effets/ Rapports thématiques	Effets spécifiques couverts sur la période 2007-2016	indica- tif de projets couverts	Budgets indicatifs (si disponibles)	National	Chef d'équipe	Collecte de données		
Promotion de la bonne gouver-	3. La qua- lité des institutions publiques et	Le cadre et le fonctionnement des institutions politiques, éco- nomiques et sociales sont amé- liorés (07-11)	5	2 188 158	Collecte de données et élaboration d'une contribution sous forme d'inputs normés, par 1 Consultant national/ Gouvernance	données et élabora-		données do et élabora- • Int	• Revue documentaire • Interviews à Libreville et à
nan-ce	leurs capacités de gestion, tant au niveau central que local, sont renforcées	La dynamique locale et communautaire, y compris la coopération décentralisée, est promue (07-11)	1	Ressources ARTGOLD I & II		tion sous forme d'inputs normés, par 1 Consultant national/ Gouver-	l'intérieur  • Focus groupes avec les bénéficiaires  • Visites de sites de réalisation		
Gestion environne- mentale	4. Les capacités nationales en matière de gestion environnementale sont renforcées	Un système de surveillance opérationnel et efficace est mis en place (07-11)	11	8 221 856	Collecte de données et élaboration d'une contribution sous forme d'inputs normés, par 1 Consultant national / Environnement		Revue documentaire     Interviews à Libreville et à l'intérieur     Focus groupes avec les bénéficiaires     Visites de sites de réalisation		

Nota : Le genre et les autres thématiques transversales seront traitées comme telles dans chacun des 4 groupes d'effets

#### Annexe 5

## **TERMES DE RÉFÉRENCE**

#### 1. INTRODUCTION

Le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) mène des évaluations de pays appelées « Évaluations des résultats des activités de développement (ERAD) », afin de recueillir et d'établir des éléments d'appréciation des contributions du PNUD aux résultats de développement au niveau des pays, ainsi que démontrer l'efficacité de la stratégie du PNUD pour renforcer les efforts nationaux destinés à obtenir des résultats en matière de développement. L'objectif d'une ERAD est de :

- Apporter un appui à l'élaboration du nouveau Programme Pays du PNUD;
- Renforcer la responsabilisation du PNUD vis-à-vis des partenaires et parties prenantes nationales;
- Renforcer la responsabilisation du PNUD vis-à-vis du Conseil d'Administration.

Les ERAD sont des évaluations indépendantes effectuées dans le cadre des dispositions générales de la Politique d'évaluation du PNUD. <sup>51</sup> Le BIE, indépendant de la direction du PNUD, a à sa tête un directeur qui rend compte au Conseil d'administration du PNUD par l'intermédiaire de l'Administrateur du PNUD. La responsabilité du BIE est double : (a) fournir au Conseil d'administration des informations fiables et crédibles tirées des évaluations aux fins de redevabilité institutionnelle, de prise de décision et d'amélioration ; et (b) renforcer l'indépendance, la crédibilité et l'utilité de la fonction d'évaluation,

ainsi que sa cohérence, son harmonisation et son alignement en faveur de la réforme des Nations Unies et de l'appropriation nationale. Compte tenu du principe de l'appropriation nationale, le BIE s'attache à effectuer les ERAD en collaboration avec le gouvernement concerné.

La première menée au Gabon, cette ERAD est effectuée en étroite collaboration avec le gouvernement gabonais, le Bureau de pays (BP) du PNUD au Gabon et le Bureau régional pour les États de l'Afrique (RBA). Elle évalue les résultats du programme du PNUD sur la période 2007-2015, en vue de contribuer en 2016 à la préparation du prochain Document de programme de pays (DPP) du PNUD, ainsi que d'autres exercices de planification stratégique.

#### 2. CONTEXTE NATIONAL

Le Gabon est un Etat d'Afrique centrale situé entre le Cameroun, la Guinée équatoriale et la République du Congo. Il a une population de 1,672 million d'habitants pour une superficie de 268 000 km2, dont 85% est constitué de forêt. Le taux d'urbanisation est très élevé, plus de quatre Gabonais sur cinq vivant en milieu urbain.

Le pays est dirigé par un Président de la République élu qui s'appuie sur un Premier ministre chef du gouvernement. Le pouvoir législatif est assuré par un parlement bicaméral formé d'une Assemblée Nationale et d'un Sénat composés de 120 et 102 membres, respectivement. Le territoire est décomposé en une pluralité d'entités (provinces, départements, cantons, regrou-

<sup>51</sup> Voir la Politique d'évaluation du PNUD: www.undp.org/eo/documents/Evaluation-Policy.pdf. L'ERAD sera effectuée en respectant les Normes et Règles ainsi que le Code de conduite éthique définis par le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation (www.uneval.org).

pements de villages et villages), qui s'enchevêtrent et se superposent, mais dans une logique très inachevée en termes de décentralisation.

Classé dans la tranche supérieure des pays à revenu intermédiaire, le Gabon doit essentiellement ce statut à ses ressources pétrolières, dont son économie est fortement dépendante, au demeurant. Cinquième producteur de pétrole d'Afrique, le pays en retire en moyenne 80% de ses exportations et 60 % de ses recettes budgétaires. Cette ressource pèse pour 45 % dans la formation du Produit Intérieur Brut. Dans la conjoncture actuelle de chute des prix (au niveau international) et d'amenuisement des réserves de pétrole (au niveau national), cette dépendance vis-à-vis de l'or noir, dans un pays qui regorge pourtant de bien d'autres potentiels (agroforesterie par exemple), vaut à l'économie gabonaise une certaine fragilité. Cette situation, jointe à une politique de grands travaux initiée avec l'arrivée au pouvoir, en 2009, de l'actuel chef de l'Etat, génère des défis importants en matière de finances publiques. En 2013, pour la première fois depuis une quinzaine d'années, le pays enregistre un déficit budgétaire global évalué à près de 2% du PIB, et un déficit hors revenus pétroliers estimé 24.4%. Malgré tout, l'économie montre un profil assez expansif avec des taux de croissance du PIB de 5,5 % en 2011 et 5,6% en 2013.52

Malgré la croissance de l'économie gabonaise et le statut de pays à revenu intermédiaire depuis 2010, les indicateurs socio-économiques restent faibles. Le Gabon a un indice de développement humain moyen de 0,674 en 2013 et se classe au 106ème rang sur 187 pays, ce qui correspond à une espérance de vie à la naissance de 63,1 ans, une durée moyenne de scolarisation de 7,5 ans et un revenu national brut par habitant de 12.521 dollars en 2012 (en parité des pouvoirs d'achat).<sup>53</sup> Le niveau de pauvreté au Gabon est comparable

avec ceux des pays à faible revenu. Concernant l'atteinte des OMD, les progrès pour la plupart des cibles restent encore insuffisants. En ce qui concerne par exemple l'élimination de l'extrême pauvreté et de la faim (OMD 1), un tiers des Gabonais vit encore en dessous du seuil national de pauvreté.

En matière de cadres de planification et de programmation du développement, le pays a disposé d'un Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté dès 2003, mais ne l'a pas véritablement mis en œuvre. A la suite de l'arrivée en fonction du chef de l'Etat actuel, un document de beaucoup plus long terme a été élaboré, intitulé Plan Stratégique Gabon Emergent (PSGE). De fait, ce nouveau cadre stratégique rentre davantage dans le concept d'une étude prospective, et a vocation à se décliner au niveau opérationnel en plans d'actions de court et moyen termes, dont un premier est en cours de mise en oeuvre.

#### 3. LE PNUD AU GABON

Le PNUD est présent et actif au Gabon depuis la signature avec le pays, en Novembre 1974, d'un Accord d'assistance régulièrement nourri de programmes pays et de leurs plans d'actions. A partir de 2001, l'élaboration de Plans Cadres d'Assistance des Nations-Unies pour l'Aide au Développement portant sur des périodes de cinq années successives, offre de nouveaux moyens d'épanouissement à la coopération entre le pays et les agences du Système des Nations Unies (SNU), sous le leadership du PNUD, dont le Représentant Résident joue également le rôle de Coordonnateur Résident des activités opérationnelles du SNU. La lutte contre la pauvreté et la promotion du développement humain durable constituent l'objectif principal de la coopération inter-agences, au travers d'actions mises en œuvre dans les domaines de la Gouvernance, du VIH/ SIDA et de l'Environnement.

<sup>52</sup> http://www.banquemondiale.org/fr/country/gabon/overview.

<sup>53</sup> PNUD, Rapport sur le Développement Humain, 2013.

En 2001, les agences du SNU représentées au Gabon étaient : le PNUD, l'OMS, l'UNESCO, le FNUAP, le HCR, le PAM, le FMI, la Banque Mondiale, la BAD. Le Bureau du Coordonnateur Résident assurait la collaboration entre le Gouvernement et les agences non représentées à Libreville, en particulier le BIT, l'ONUDI, l'OMM, l'UIT, l'OMI, la FAO, l'AIEA. Deux agences, l'UNICEF et l'ONU-Habitat se sont installées en 2011, portant l'effectif total à 11 agences présentes au Gabon, le Centre des Nations Unies pour les Droits de l'Homme et la Démocratie en Afrique Centrale (CNUDHD), et la Commission Economique pour l'Afrique (CEA), étant aussi engagées dans l'UNDAF 2012-2016 bien que non présentes physiquement.

Sur la dernière décennie, en adéquation avec les priorités de développement du pays et dans le cadre inter-agences que constitue l'UNDAF, le PNUD a articulé ses interventions autour de deux cycles de programmation successifs, 2007-2011 et 2012-2016, dont les contenus sont comme suit.

Cycle 2007-2011 – Il comportait trois axes d'intervention en ligne avec les priorités nationales, et le Plan Stratégique du PNUD, et s'inscrivait dans le cadre de l'UNDAF couvrant la même période.

- la Réduction de la pauvreté et la poursuite des OMD,
- la Promotion de la Bonne Gouvernance,
- la Lutte contre la maladie.

La dimension genre était considérée comme transversale et donc présente dans chaque composante programmatique. L'importance du développement des capacités nationales, et de la promotion de la bonne gouvernance tant au niveau central que local et communautaire, est soulignée. Le choix de la modalité d'exécution nationale est fait dans une perspective de renforcement des capacités en matière de gestion, de suivi et d'évaluation des projets et programme retenus.<sup>54</sup>

**Cycle 2012-2016** – Il se structure en deux axes principaux :

- Contribution au renforcement de la gouvernance économique, démocratique et environnementale
- Promotion du bien-être des populations et de la participation accrue de tous à la croissance.

Dans chacun de ces deux domaines, la stratégie d'intervention vise le développement des capacités ainsi que l'appropriation des résultats pour assurer leur durabilité. La participation à l'objectif de croissance économique renforcée et de diversification des sources de croissance défini par le Gouvernement consistera à rendre les institutions de promotion du secteur privé aptes à jouer efficacement leur rôle. Par ailleurs, le PNUD appuie de manière stratégique des actions diversifiées capables de constituer des incitations à l'aboutissement du processus de décentralisation.<sup>55</sup>

Le statut de pays à revenu intermédiaire, dans la tranche supérieure de surcroît, n'est pas sans incidence sur le cadre de coopération entre le PNUD et le Gabon. En effet, ce statut, qui cohabite pourtant avec des écarts de développement importants exprimés notamment par le fait que le pays n'atteindra pas la plupart des objectifs du millénaire pour le développement, restreint l'accès du pays à la diversité des financements de l'aide publique au développement. La mobilisation de ressources externes en est rendue plus difficile. Le PNUD est réduit à se tourner vers l'Etat pour lever les ressources nécessaires au financement de son programme, sans être sûr d'être toujours bien compris dans cette démarche.

<sup>54</sup> Programme de pays pour le Gabon (2007-2011).

<sup>55</sup> Programme de pays pour le Gabon (2012-2016).

#### 4. PORTÉE DE L'ÉVALUATION

L'ERAD évalue habituellement deux cycles du programme de pays: celui en cours et le précédent. Au cours de la mission préparatoire à Libreville (du 22 au 28 février 2015), il est apparu pertinent de concentrer l'évaluation sur les 8 dernières années d'activité, 2007-2014, à savoir les deux premières années du cycle du programme en cours (2012-2014) et les cinq années échues du cycle précédent (2007-2011) qui a d'autant plus de chances d'avoir produit ses résultats, avec le temps qui s'est écoulé depuis lors. Compte tenu de la continuité naturelle entre les deux cycles, une attention particulière sera portée sur les projets mis en œuvre sur les deux périodes. Les projets nouveaux s'appuient sur les résultats et leçons tirées du passé.

L'évaluation portera sur l'action du PNUD au Gabon et l'exécution de son programme en soutien aux efforts des autorités Gabonnaises. L'analyse des deux derniers programmes fait ressortir trois domaines principaux d'intervention: (i) Gouvernance, (ii) Développement humain/Lutte contre la pauvreté, et (iii) Environnement.

Dans ces trois domaines, il y a une importante activité stratégique d'accompagnement du développement des capacités du pays, avec notamment l'assistance technique dans la formulation des documents de politique nationale de gouvernance (lutte contre la corruption, par exemple, mais aussi gouvernance environnementale) de poursuite et de suivi des OMD/ODD. Au niveau opérationnel, le Bureau engage surtout des actions démonstratives susceptibles d'ouvrir la voie à des interventions plus massives initiées par l'Etat ou d'autres partenaires: c'est notamment le cas du programme de soutien au développement local à travers la décentralisation.

En termes d'activités, le cycle en cours comprend les projets spécifiques suivants :

1. ARTGOLD: arrive à mi-parcours au moment de l'ERAD; il promeut la décentralisation et le développement local; il couvre 5 provinces sur les 9 que compte le pays; il a déjà fait l'objet d'une évaluation à mi-parcours; il est conjointement financé par le PNUD et le pays; il est ancré au niveau du Ministère de l'Economie,

Tableau 1a : Effets et	Tableau 1a : Effets et données financières du Programme pays pour le Gabon (2012-2016)				
Domaine thématique	Effets du PNUAD/CPD	Budget CPD	Dépenses 2012-2014		
Gouvernance économique,	L'appareil statistique national produit des informations de qualité sur le suivi des OMD.	9,353,000	340,105		
démocratique et environnementale	l ac nonulations notamment les plus vulperables		18,105,456		
	Total	9,353,000	18,445,561		
Réduction de la pauvreté, lutte contre le VIH/SIDA	Les communautés se sont approprié les mesures préventives favorables à l'amélioration de leur bien-être.	10,530,000	1,429,542		
et émancipation des femmes	Les populations, notamment les plus démunies, ont accès à des services éducatifs et sanitaires de qualité, y compris en ce qui concerne le VIH/sida.		2,665,800		
	Total	10,530,000	4,095,342		
	Total Général	19,883,000	22,854,269*		

Source : CPD 2012-2016, Atlas

<sup>\*</sup> Le Total des dépenses inclut 313,365 USD non-attribués à un Produit du CPD

- de l'Emploi et du Développement Durable qui assure la Direction nationale du projet ; il est construit sur une phase précédente.
- 2. Projet d'appui à la Commission Nationale contre l'Enrichissement Illicite (CNLCEI) et à l'Agence Nationale d'Investigation Financière (ANIF), communément dénommé PACLEI (Lutte contre la corruption); il appuie la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la corruption ; il est de nature stratégique et couvre donc potentiellement l'ensemble du pays ; il est en phase de démarrage (2014-2017); il est financé par l'Etat; il est ancré, protocolairement, au niveau du Ministère de l'Economie, de l'Emploi et du Développement Durable, mais de fait au niveau des deux institutions (CNLCEI et ANIF) qu'il appuie, et dont les responsables assurent la Direction nationale du projet, le Président de la CNLCEI assumant toutefois le leadership national prinicipal; il est assis sur une phase précédente dont l'extrant principal a été une stratégie nationale ad hoc justement en train d'être mise en œuvre avec la présente phase.
- 3. TRIDOM: il travaille sur la préservation de la biodiversité; il couvre 2 régions sur les 9 que compte le pays; il est financé par le Fonds Mondial pour l'Environnement; il est ancré au niveau de Ministère de l'Environnement qui assure la Direction nationale du projet; il est en cours de clôture.
- 4. Gestion des Déchets : il travaille sur des solutions d'enlèvement des ordures dans les zones urbaines non structurées ; il intervient dans 3 capitales provinciales (Libreville, Port Gentil et Oyem) sur les 9 que compte le pays ; il s'agit d'une phase d'extension qui fait suite à une première qui ciblait la ville de Libreville et dont le succès a amené le pays à demander l'extension du projet à d'autres capitales régionales ; il est ancré au niveau de Ministère chargé de l'Environnement qui assure la Direction nationale du projet ; il est financé par le PNUD et l'Etat ; il se clôture en 2015 après 4 années d'exécution (2012-2015).

- 5. 3ème Communication sur les Changements Climatiques : il est en phase de démarrage ; il fait suite à des phases antérieures (1ière et 2nde Communications) ; il s'inscrit dans une dynamique d'appui stratégique pour permettre au pays d'honorer ses engagements internationaux en matière de suivi de son profil environnemental ; en tant que projet stratégique, il couvre potentiellement l'ensemble du territoire national ; il est ancré au niveau de Ministère de l'Environnement qui assure la Direction nationale du projet ; il est financé par le Fonds Mondial pour l'Environnement.
- 6. Renforcement des capacités vers les OMD/ODD: il aide au développement des capacités en matière de poursuite et de suivi engagements du pays sur les indicateurs de développement humain; il est dans sa troisième année et se clôture en 2016 (2013-2016); en tant qu'intervention stratégique, il couvre potentiellement l'ensemble du territoire; il est ancré au niveau du Ministère de l'Economie, de l'Emploi et du Développement Durable qui assure la Direction nationale du projet; il est financé par le PNUD.
- 7. Paiement de Services forestiers : il promeut une approche innovante de la pérennisation des ressources environnementales : gestion durable du barrage de la rivière Mbé à travers le développement d'un mécanisme de Paiement de Service Environnementaux; il intervient dans 1 région (Médouneu) parmi les 9 que compte le pays ; il est ancré au niveau du Ministère de l'Environnement qui assure la Direction nationale du projet ; il est financé par le Fonds Mondial pour l'Environnement.

Au-delà du cycle en cours, le programme précédent sera également examiné, puisqu'il est celui dont les interventions ont eu, potentiellement, le temps de produire leurs résultats. Les interventions qui y étaient inscrites peuvent être synthétisées comme suit :

 Programme lutte contre les maladies : financé par le Fonds Global de lutte contre le VIH/

Tableau 1b: Effets et	données financières du Programme pays du PNUD	pour le Gabo	n (2007-11)
Domaines thématiques	Effets du CPD	Budget CPD	Dépenses 2007-2011
Réalisation des OMD et Lutte contre la	Les politiques budgétaires, fiscales et sectorielles pour les pauvres sont adoptées et mises en œuvre.	1,800,000	1,509,215
pauvreté	Les revenus des pauvres et des groupes vulnérables sont augmentés.	1,100,000	7,138,804
	Les populations les plus démunies et les plus vulnérables accèdent aux services sociaux de base.	3,650,000	0
	Total	6,550,000	8,648,019
Promouvoir la gouver- nance démocratique	Le cadre et le fonctionnement des institutions politiques, économiques et sociales sont améliorés.	4,605,000	1,898,771
	La dynamique locale et communautaire, y compris la coopération décentralisée, promue.	4,975,000	0
	Un système de surveillance opérationnel et efficace est mis en place.	1,600,000	6,044,844
	Total	11,180,000	7,943,615
Réponses au VIH/SIDA/ Paludisme/Tuberculose	Les populations cibles savent se prévenir de l'infection au VIH.	650,000	0
	L'accessibilité à la prise en charge globale (médicale, économique, nutritionnelle, orphelins et enfants rendus vulnérables, juridique, planification et processus budgétaires) est accrue.	9,800,000	10,595,003
	Les enfants de moins de 5 ans et les femmes enceintes bénéficient de la prise en charge et des moyens de protection pour lutter contre le paludisme.	7,900,000	12,736,729
	La surveillance épidémiologique et la gestion de l'information sont améliorées.	600,000	0
	Total	18,950,000	23,331,733
	Total Général	36,680,000	40,405,595*

Source : CPD 2007-2011, Atlas

Sida, le Paludisme et la Tuberculose, il constituait un cadre majeur d'intervention du programme pays en matière sanitaire, autour des projets suivants VIH Round 3, Paludisme Round 4, Paludisme Round 5/phase 1, Paludisme Round 5/phase 2, et VIH Round 3/Continuité thérapeutique; il était ancré au niveau du Ministère chargé de la santé; il représentait plus de la moitié des ressources du portefeuille; il couvrait l'ensemble du territoire national.

 Lutte contre la pauvreté et appui aux OMD et au DSRP : entraient dans ce cadre, à côté de l'appui stratégique dans le suivi des OMD et du DSRP, les projets ARTGOLD/Déve-

- loppement local/Gabon, le Projet conjoint de Sécurité alimentaire (HCR, la FAO, l'OMS, l'UNICEF et le PNUD) couvrait 4 régions sur les 9 et dans lequel le PNUD s'occupait d'un volet consacré aux activités génératrices de revenus ; enfin un projet Genre était également attaché à ce segment de l'ancien portefeuille.
- 3. Projet de Gestion des déchets : il était l'ancètre du projet de même dénomination en cours dans le cycle actuel ; il accompagnait le déploiement d'une stratégie locale de collecte des ordures dans les quartiers non structurés difficiles d'accès ; il était limité à la ville de Libreville ; ses résultats ont conduit le

<sup>\*</sup> Le Total des dépenses inclut 482,229 USD non-attribués à un Produit du CPD

- gouvernement à décider de son extension à d'autres régions (projet actuel) ; il était ancré au Ministère chargé de l'Environnement.
- 4. Programme national de Bonne gouvernance : financé par le PNUD, il était le cadre d'accompagnement de l'Etat dans la formulation de stratégies d'intervention clés en matière de gouvernance ; en tant que programme stratégiques, il était d'envergure nationale et avait son ancrage au niveau du Ministère chargé de l'Economie ; ses principaux extrants ont été, notamment, un Plan d'actions national, une Stratégie de décentralisation, une Stratégie de lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux, objet d'un projet dédié dans le cycle en cours (PACLEI).
- 5. Appui au secteur de l'Environnement: une grappe d'interventions-projets permettait au PNUD d'accompagner le Gouvernement dans la formulation de ses instruments de politique environnementale et dans la production des rapports périodiques sectoriels auxquels il est astreint : 1ère et 2nde Communications sur les changements climatiques; Adaptation aux changements climatiques, Biodiversité, Gestion des déchets et Mbé River (ancêtres de trois projets de même dénomination dans le cycle actuel); toutes ces interventions étaient financées par le Fonds pour l'Environnement Mondial, et ont donné lieu aux communications de même nom et à la Stratégie nationale d'adaptation aux changements climatiques ; elles étaient toutes ancrées au niveau du Ministère chargé de l'Environnement.

#### 8. MÉTHODOLOGIE

La méthodologie de l'évaluation comporte deux volets principaux : (1) l'analyse de la contri-

bution du PNUD aux résultats de développement par domaine thématique/programmatique et (2) l'évaluation de la qualité de sa contribution. L'ERAD présentera ses constatations selon les critères ci-dessous<sup>56</sup>, sur la base d'analyses par domaine thématique, afin de tirer des conclusions générales de l'évaluation et formuler des recommandations pour les programmes futurs.

- (1) Contribution du PNUD par domaine thématique et programmatique. Une analyse sera effectuée de l'efficacité de la contribution du PNUD aux résultats de développement au Gabon par le biais de ses activités de programme. Une attention particulière sera portée à l'examen de cette contribution en lien avec la vision globale du PNUD pour la réduction de la pauvreté, et sa contribution à la promotion de l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes<sup>57</sup>.
- **(2)** La qualité de la contribution du PNUD. L'ERAD examinera la qualité de la contribution du PNUD en fonction des critères suivants :
- Pertinence des projets et effets du PNUD par rapport aux besoins du pays et aux priorités nationales;
- Efficience des interventions du PNUD en termes d'utilisation des ressources humaines et financières ; et
- Durabilité des résultats auxquels le PNUD a contribué.

L'ERAD examinera également comment certains facteurs peuvent expliquer la performance du PNUD, notamment les principes d'engagement définis dans le Plan Stratégique 2014-2017<sup>58</sup>. Par exemple, en plus d'examiner la contribution du PNUD à l'égalité des sexes et à l'autonomisation

<sup>56</sup> Plus de détails sur les critères sont disponibles dans le Manuel méthodologique des ERAD, BIE, janvier 2011.

<sup>57</sup> Utilisant le Plan d'Action à l'échelle du Système des Nations Unies (UN-SWAP) pour améliorer l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes au sein du système des Nations Unies. www.unwomen.org/~/media/Headquarters/Attachments/Sections/How%20We%20Work/UNSystemCoordination/UN-SWAP-Framework-Dec-2012.pdf.

<sup>58</sup> Les principes d'engagement du Plan Stratégique 2014-2017 comprennent : l'appropriation et les capacités nationales ; l'approche basée sur les droits de l'homme ; le développement humain durable ; l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ; l'expression et la participation ; la coopération Sud-Sud et triangulaire ; le rôle actif dans le concert mondial ; et l'universalité.

des femmes, l'évaluation examinera la question du genre en tant que facteur de la performance du PNUD. Pour chaque effet du programme de pays, cela impliquera d'analyser comment la question du genre est intégrée dans l'ensemble des programmes et opérations.<sup>59</sup> Ensuite, le positionnement stratégique du PNUD sera analysé sous l'angle du mandat de l'organisation et des besoins reconnus ou émergeants et priorités nationales pour le développement au Gabon. Cela impliquera une analyse systématique du positionnement du PNUD dans l'espace des politiques de développement du pays, ainsi que les stratégies utilisées par le PNUD pour maximiser sa contribution. L'ERAD portera une attention particulière aux bonnes pratiques et enseignements tirés de l'expérience, y compris de l'assistance apportée dans des domaines autres que techniques, qui est associée en majorité à sa contribution au travers de son positionnement stratégique, et qui peut être appliquée à d'autres pays et régions. Enfin, l'ERAD examinera comment les méthodes de gestion ont eu un impact sur l'atteinte des objectifs des programmes.<sup>60</sup>

Dans l'analyse de ce qui précède, une attention particulière sera accordée à l'identification des « facteurs » spécifiques aux pays, qui ont influencé – ou influencent toujours – la performance du PNUD, à savoir :

A un niveau interne au Bureau pays, les ressources humaines disponibles et leurs profils;

- A un niveau externe, le contexte national caractérisé par le statut de pays MIC/tranche supérieure non éligible à certaines ressources de l'aide publique au développement;
- Toujours au niveau externe, le contexte d'instabilité institutionnelle avec des personnels administratifs souvent changeants.

Les effets des deux derniers cycles de programme seront analysés de manière consolidée, et des rapports distincts sur chaque effet seront réalisés, afin d'examiner les progrès accomplis pour atteindre ces effets et mesurer la contribution du PNUD à ces changements souhaités. Si elle s'avère pertinente, une Théorie du changement (TdC)<sup>61</sup> sera également utilisée pour orienter la réflexion de l'équipe de l'évaluation, en consultation avec le PNUD et les parties prenantes nationales. Dans l'élaboration de la TdC, les hypothèses sous-jacentes aux changements attendus du programme et les liens de cause à effet seront clarifiées et serviront de base pour la méthode de collecte des données nécessaires pour vérifier les théories derrière les changements observés. Les rapports spécifiques d'effet évalueront la contribution du PNUD à chaque effet à l'aide des critères d'évaluation prédéfinis, et identifieront également les facteurs spécifiques à chaque domaine ayant influé sur cette contribution. Chaque rapport d'effet sera élaboré selon un modèle standard qui facilitera la synthèse des résultats et la formulation des conclusions. Les constatations et conclusions de chaque rapport

- le contexte de l'initiative, y compris les conditions sociales, politiques et environnementales ;
- · les changements à long terme que l'initiative cherche à soutenir et qui lui sont bénéfiques au final ;
- le processus/la série de changements prévus pour parvenir à l'effet souhaité à long terme ;
- les hypothèses sur la façon dont ces changements pourraient se produire, comme vérifier si les activités et extrants sont
  appropriés pour influencer le changement dans la direction souhaitée dans ce contexte;
- le schéma et la synthèse qui rendent compte des résultats de la discussion.

Source: Vogel, Isabel, « Review of use of "Theory of Change" in International Development » (avril 2012), DfID.

<sup>59</sup> Utilisant, entre autres, le Marqueur de l'égalité et le Label égalité des sexes comme paramètres, sur la base des méthodes du PNUD et de l'UNEG.

<sup>60</sup> Ces informations sont issues d'analyses des objectifs saisis dans la plateforme de Gestion Axée sur les Résultats (RBM), des résultats financiers de l'Executive Snapshot, des résultats de l'Enquête Mondiale auprès du Personnel, et d'entretiens aux niveaux opérationnel et de direction dans le Bureau de Pays.

<sup>61</sup> La Théorie du changement est une approche basée sur les effets qui applique un esprit critique à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des initiatives et programmes destinés à venir soutenir les changements dans leur contexte. La Théorie du changement est à tout le moins supposée englober les échanges sur les éléments suivants:

d'effet seront ensuite synthétisées dans le rapport global de l'ERAD.

L'ERAD mettra en même temps l'accent sur la responsabilisation de l'organisation, et sur les perspectives stratégiques tenant compte des leçons tirées du passé. L'approche au travers de la TdC peut aider la direction et le personnel des programmes à prendre des décisions stratégiques basées sur des données de l'évaluation. L'EM fera en sorte que l'ERAD puisse contribuer à cette réflexion stratégique, au travers d'un engagement fort avec le Bureau de Pays et ses partenaires nationaux.

D'un point de vue plus technique, la qualité de « l'évaluabilité » des programmes permettra d'examiner la contribution du PNUD aux objectifs dans chaque domaine, et comparer les données de référence et données cibles des indicateurs de résultats des deux DPP. Dans le cas du programme actuel, l'évaluation ira jusqu'au 30 Juin 2015, date butoir, ce qui implique qu'environ 70 pour cent du programme se soit écoulé (3,5 années sur 5). Une échelle permettra de quantifier les progrès réalisés pour chaque résultat du DPP, et sur chaque critère, sur la base d'informations obtenues lors d'entretiens semi-structurés, examens qualitatifs, et données quantitatives, le cas échéant.<sup>62</sup> Puisque les progrès obtenus sur certains objectifs peuvent parfois être lents à se matérialiser<sup>63</sup>, tout examen quantitatif des programmes sera renforcé par des analyses qualitatives permettant de mieux capturer les contributions du PNUD autres que techniques (liées spécifiquement aux projets). Chaque examen devra expliquer les apports/contributions des différents partenaires, dont ceux pour lesquels le PNUD a eu un rôle déterminant, auprès des contreparties nationales et dans le cas de projets et programmes inter-agences.

L'ERAD sera utile au prochain programme de pays du PNUD, ainsi qu'au Bureau régional pour les États de l'Afrique (RBA) et aux différents bureaux du siège, en tirant des leçons des programmes passés et en identifiant les opportunités liées aux programmes futurs, pour apporter des recommandations sur la valeur ajoutée du PNUD.

#### 6. COLLECTE DES DONNÉES

Evaluabilité: Une analyse des contraintes a été entreprise avant et pendant la mission préparatoire pour comprendre les contraintes et les possibilités liées à la collecte des données. Ce processus sert de base à l'identification des méthodes de collecte de données et aide à obtenir une première idée des besoins de l'ERAD en termes de ressources nécessaires et de calendrier de la collecte des données. Un tableau complet des défis et des possibilités de collecte de données est donné en Annexe 1. Le BP au Gabon n'a pas fait d'évaluation des effets, mais a réalisé quelques évaluations de projets qui serviront d'inputs à l'analyse. Elles ne sont pas nombreuses, et restreignent d'autant l'évaluabilité des activités de développement du Bureau. Les quatre rapports d'évaluation ci-dessous sont disponibles:

- Evaluation finale Projet Conservation de la Biodiversité transfrontalière dans l'interzone de la Tri-nationale Dja-Odzala-Minkébé entre le Cameroun, le Congo et le Gabon (TRIDOM); 2014
- Revue à mi-parcours du cycle 2007-2011 ;
- Evaluation finale : Gestion urbaine partagée des déchets solides à Libreville ; 2009
- Évaluation finale Quatrième Round du Fonds mondial de lutte contre le Sida, la Tuberculose et le Paludisme « Composante Paludisme » Gabon ; 2008.

<sup>62</sup> Pour plus d'informations sur le système d'échelle, voir le Manuel de l'ERAD, BIE, 2011.

<sup>63</sup> Cela est notamment pertinent au Gabon où le PNUD a pu apporter un soutien aux travers d'actions (par exemple son rôle de conseil, de facilitateur, d'influence sur les politiques publiques) pour développer et renforcer les institutions ou politiques publiques, qui ont pu mettre du temps pour être installées et devenir opérationnelles.

Collecte des données : Une approche multiméthodes sera utilisée et inclura les éléments suivants :

- Examen de documents de référence : Un certain nombre de documents sera consulté, y compris les documents de programmation de pays, les documents et rapports du projet/programme réalisés par le PNUD et le gouvernement du Gabon, les documents institutionnels du PNUD (par exemple, enquêtes mondiales sur le personnel, plan stratégique, plans de financement pluriannuels, rapports annuels axés sur les résultats), les rapports sur les précédentes évaluations disponibles au niveau des projets et tous les travaux de recherche et publications disponibles sur le pays.
- vis) et par téléphone seront réalisés avec les parties prenantes pertinentes, telles que les représentants du gouvernement, les organisations de la société civile, les représentants du secteur privé, les agences des Nations Unies et de développement, les donateurs et bénéficiaires du programme de pays pour recueillir leurs opinions sur toutes les questions d'évaluation posées par l'ERAD, y compris les prestations du PNUD, l'exécution des projets et programmes et leur impact (points fort, points faibles et financements consacrés).
- Visites sur le terrain : L'équipe de l'évaluation se rendra sur les sites des projets retenus afin de constater de visu les résultats obtenus éventuels. Seront prises en considération les régions où le PNUD a une forte concentration de projets, et celles où des projets cruciaux sont en cours de mise en œuvre. Les efforts pour valider les résultats sur place combleront une faiblesse relative au manque relatif de données d'évaluations précédentes. L'identification des parties prenantes pertinentes pour les entretiens et des sites à visiter à Libreville et dans les provinces de l'intérieur, sera effectuée en se basant sur l'exploitation des documents de programme disponibles et au travers d'échanges avec les

gestionnaires de programme au niveau du PNUD et des partenaires nationaux.

Validation: Toutes les constatations de l'évaluation seront corroborées par des éléments de preuve pertinents. Une analyse solide et cohérente des questions soumises à l'évaluation sera menée en ayant recours à une triangulation des constatations.

Participation des parties prenantes: Au début de l'évaluation, une analyse poussée des parties prenantes (déjà largement entamée au cours de la mission préparatoire) sera effectuée afin d'identifier tous les partenaires pertinents du PNUD, ainsi que ceux avec qui le PNUD ne collabore pas mais qui jouent un rôle clé dans l'atteinte des effets des domaines prioritaires. L'évaluation utilisera une approche inclusive pour la conception, le déroulement de l'évaluation et la validation de ses extrants. Le BP impliquera dans ce processus les parties prenantes nationales issues du gouvernement et de la société civile, les agences des Nations Unies et les autres donateurs et partenaires.

#### 7. MISE EN ŒUVRE ET MODALITÉS DE GESTION

Le processus d'évaluation rassemblera un large éventail de bureaux différents.

#### Bureau indépendant d'évaluation du PNUD :

Le BIE mènera l'ERAD en collaboration avec le BP et le gouvernement du Gabon. Le BIE a établi ces Termes de référence (TdR) pour l'évaluation et dressera les grandes lignes de chaque rapport sur les effets qui seront intégrés au rapport final, sélectionnera l'équipe de consultants, dirigera l'équipe de la collecte des données, apportera ses conseils, organisera des séances de retour d'informations et une réunion avec les parties prenantes, préparera la première version provisoire du rapport, finalisera ce dernier et gérera les processus d'examen et de suivi. Le bureau d'évaluation prendra à sa charge tous les frais directement liés à la conduite de l'ERAD.

Bureau de pays du PNUD en Gabon : Le BP devra apporter son soutien à l'évaluation : i) en travaillant en liaison avec le gouvernement national et les autres parties prenantes dans le pays; ii) en aidant l'équipe de l'évaluation à identifier et recueillir tous les documents de référence pertinents pour le programme de pays et du PNUD ; iii) en fournissant en temps utile tout soutien logistique et administratif requis par l'équipe de l'évaluation lors de la collecte des données (notamment pour la prise de rendez-vous), ainsi qu'en veillant à ce que les mesures de sécurité adéquates soient prises pour l'équipe de l'évaluation; iv) en passant en revue le rapport provisoire de l'ERAD et en apportant toutes les corrections factuelles nécessaires et ses commentaires; et v) en facilitant l'organisation d'un atelier final pour les parties prenantes, et/ou de différentes rencontres de partage des résultats ciblant les diférentes catégories d'acteurs et vi) en mettant en œuvre les recommandations finales de l'évaluation.

Institution de référence nationale : La participation nationale et l'appropriation du processus et des résultats de l'ERAD seront assurées à travers un partenariat solide dans le processus d'évaluation avec le Ministère de Economie, de l'Emploi et du Développement Durable (MEEDD), en tant qu'interlocuteur technique gouvernemental principal du PNUD, mais également en associant le cas échéant toutes autres administrations et entités pertinentes. Il est attendu du MEEDD qu'il : i) examine les Termes de Référence de l'évaluation; ii) participe au choix des parties prenantes à interviewer et des sites à visiter; iii) aide à faciliter la collecte de données sur le terrain ; iv) apporte ses observations sur la deuxième version provisoire du rapport de l'ERAD; v) facilite l'organisation de l'atelier ou des rencontres spécifiques de partage des résultats avec les parties prenantes aux côtés du BP.

Bureau régional du PNUD pour les États de l'Afrique (RBA): Le RBA apportera son aide à l'évaluation en partageant des informations, en

examinant les TdR et la première version provisoire de l'ERAD et en participant à l'atelier pour les parties prenantes. Le RBA est également chargé de surveiller et de superviser la mise en œuvre des actions de suivi au Centre de ressources de l'évaluation.<sup>64</sup>

**L'équipe d'évaluation :** Le bureau d'évaluation mettra en place une équipe d'évaluation pour l'ERAD, composée des membres suivants :

- Responsable de l'évaluation (EM): Membre du personnel du bureau d'évaluation dont la responsabilité générale est d'effectuer l'ERAD et de préparer et réviser le rapport provisoire et le rapport final, de co-animer l'atelier pour les parties prenantes et d'apporter tous les éclaircissements requis par le BP dans la préparation de son registre de contrôle pour la première version du rapport de l'ERAD, et la réponse de la direction (qui sera déposée dans l'ERC avec le rapport final de l'ERAD).
- Assistant de recherche (AE): Un AE au bureau d'évaluation est impliqué dans la collecte de documents de référence et la préparation des données et des informations, en particulier pour les Chapitres 2 et 3 de l'ERAD et les informations sur le programme.
- Expert indépendant de l'évaluation (Consultant):
  Expert indépendant de l'évaluation provenant
  de la region (Afrique), chargé de contribuer
  à la mission préparatoire et à la formulation
  des TDR, de diriger la collecte de données
  pendant la mission principale de terrain,
  d'aider à la rédaction du rapport de l'ERAD
  et de faciliter les processus d'échanges et de
  partage des résulats avec les parties prenantes.
- 3 spécialistes nationaux: Des consultants nationaux seront recrutés, pour couvrir les domaines de la Gouvernance, de l'Environnement, de la Lutte contre la pauvreté,

<sup>64</sup> http://erc.undp.org/.

y compris le segment important pour le programme précédent de la Lutte contre la maladie. Ils devront également, au possible, couvrir les autres domaines de travail du PNUD au Gabon, en particulier les thématiques transversales (genre, droits humains, développement de capacités). Les consultants nationaux seront responsables de contributions spécifiques aux rapports d'effets et au rapport principal de l'ERAD en relation avec les domaines qui leur seront confiés, à charge pour le CEE d'intégrer ces inputs et de finaliser tous les livrables de la mission dans les formes et fonds contractuels.

Les responsabilités des membres de l'équipe d'évaluation est données dans le tableau ci-dessous.

■ Déploiement d'une personne ressource: un(e) assistant(e) sera recruté(e) pour apporter un appui technique à la mission; il/elle sera notamment chargée de la préparation de la misison de terrain, des demandes de rendez-vous, de la préparation des déplacements

- à l'intérieur du pays et de tous travaux de secrétariat utiles à la mission.
- Mise en place d'une logistique de mobilité: compte tenu de la nécessité d'honorer un nombre important de rendez-vous, notamment à Libreville, par une équipe de trois consultants, un véhicule et son conducteur dédié seront mobilisés localement à plein temps pour la mission.

#### 8. PROCESSUS D'ÉVALUATION

L'évaluation sera menée conformément aux orientations approuvées par la méthodologie du BIE. Ce qui suit présente un résumé des éléments du processus. Quatre grandes phases apportent un cadre pour la conduite de l'évaluation.

Phase 1 : Préparation. Le bureau indépendant d'évaluation préparera la documentation de base avec l'aide du BP et recevra des informations du bureau régional et des autres administrations centrales. Le EM et le CEE ont entrepris une

Tableau 2 : Responsabi	lités des membres de l'équipe d'évaluation
Experts/Domaines thématiques	Responsabilités
Expert Nationaux	1. Revue documentaire
3 experts	2. Collecte de données primaires au travers d'interviews et visites de réalisations de projet
Gouvernance / Environnement / Lutte	3. Dépouillement des données collectées
contre la maladie	4. Production d'inputs thématiques en direction du ou des rapports spécifiques d'effet du domaine concerné et du rapport principal de l'ERAD
Chef d'Equipe	En tant qu'expert thématique
Lutte contre la pauvreté et suivi des OMD / DSRP / Projet TRIDOM / Benchmarking Genre	<ol> <li>Revue documentaire</li> <li>Collecte de données primaires au travers d'interviews et visites de réalisations de projet</li> <li>Dépouillement des données collectées</li> <li>Production d'inputs thématiques en direction du ou des rapports spécifiques d'effet du domaine concerné et du rapport principal de l'ERAD</li> </ol>
	En tant qu'expert principal
	1. Mise à niveau des consultants nationaux sur les régles éthiques et les outils techniques de conduite de l'évaluation
	2. Coordination du processus d'ensemble de revue documentaire, de collecte et de dépouillement de données
	3. Elaboration des rapports spécifiques d'effet et du rapport général de l'évaluation, à partir des inputs thématiques produits par les consultants nationaux

mission préparatoire d'une semaine dans le pays et se sont entretenus avec le BP, les partenaires gouvernementaux et les principales parties prenantes nationales. Les objectifs de cette mission étaient les suivants : i) s'assurer que les parties prenantes clés comprennent le but, le processus et la méthodologie de l'évaluation ; ii) obtenir le point de vue des parties prenantes clés sur toutes les questions importantes à traiter dans l'évaluation ; et iii) déterminer la portée de l'évaluation, les approches, le calendrier et les paramètres de sélection de l'équipe d'évaluation de l'ERAD.

La mission préparatoire à Libreville (22-28 Fevrier 2015) a conduit à l'élaboration de ces Termes de Référence, qui sont communiqués aux parties prenantes clés pour qu'elles apportent leurs observations. En s'appuyant sur les TdR finalisés, et en accord avec les directives internes de recrutement, le bureau d'évaluation recrutera trois consultants nationaux (voir la Partie 7 et le Tableau 2) experts en matière d'évaluation et dans les thématiques couvertes par l'évaluation.

Phase 2 : Collecte et analyse des données. L'objectif est de procéder à la collecte des données en accord avec ces TdR et d'analyser les données recueillies auprès de diverses sources par rapport aux critères d'évaluation indiqués dans la partie 6.

- Activités préalables à la mission: Les membres de l'équipe d'évaluation analyseront les documents de référence et prépareront un rapport provisoire sur les effets avant la mission de collecte de données. Ce document permettra d'identifier les questions de l'évaluation propres aux effets, d'identifier les lacunes et les problèmes qui devront être validés au cours de la phase de collecte de données sur le terrain. En outre, les Chapitres 2 et 3 du rapport final de l'ERAD devront être intégralement rédigés avant la mission principale, afin d'être vérifiés auprès du BP.
- Mission de collecte et de validation des données: L'équipe d'évaluation, menée par le CEE et dans sa dernière partie avec la participation du EM, entreprendra des missions dans le pays pour collecter les données sur le terrain. Cette

mission de terrain s'étendra sur une periode de 3 semaines entre mi-mai et début juin 2015. Une fois la collecte des données terminée, l'équipe se réunira pour réfléchir aux principales constatations et recommandations, en vue de faire la rédaction des rapports d'effets. L'équipe de l'évaluation fera un débriefing de fin de mission de terrain avec le BP principalement (et éventuellement le RBA) à la fin de la mission (dans la première semaine de juin) pour discuter des principales constatations et recommandations préliminaires. L'équipe veillera à ce que toutes les inexactitudes factuelles et erreurs d'interprétation soient corrigées.

Phase 3 : Synthèse, Rédaction du rapport et examen. L'objectif est de synthétiser l'ensemble des évaluations (rapports sur les effets) et de consulter les parties prenantes pertinentes pour obtenir des constatations, conclusions et recommandations solides et factuelles.

- Rédaction des rapports: Les rapports provisoires et finaux sont élaborés en accord avec les TdR, le Manuel méthodologique des ERAD ainsi que les normes de qualité établies par le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation (UNEG).
- Examen: Pour des questions d'assurance-qualité, une version provisoire du rapport est d'abord examinée en interne par le BIE, le BP et le RBA. Le EM de l'ERAD au BIE procède à un examen de la conformité, après quoi le rapport est soumis au Directeur du BIE pour approbation. En ce qui concerne la revue par les parties prenantes, une première version du rapport est ensuite envoyée à la partie nationale gabonaise au travers du BP pour, le cas échéant, en vérifier les faits et identifier les inexactitudes ou omissions. Le BIE examinera soigneusement les commentaires reçus et proposera, le cas échéant, des modifications au document. Un «registre de contrôle» des commentaires et des réponses sera préparé.
- Atelier et réunions pour les parties prenantes:
   En étroite collaboration avec le BP et le RBA, une réunion avec les principales parties

prenantes nationales est normalement prévue (fin 2015) afin de présenter les résultats de l'évaluation et d'étudier les voies à suivre. Les participants comptent la direction générale du BIE et le EM (et le CEE), le BP, des représentants du RBA et des représentants des parties prenantes nationales. L'objectif principal de cette réunion est d'obtenir une plus grande adhésion nationale pour exploiter les leçons et recommandations tirées du rapport et de renforcer l'appropriation nationale du processus de développement et la responsabilisation nécessaire des interventions du PNUD au niveau du pays. Le rapport sera finalisé après la fin de l'atelier.

Phase 4: Production, diffusion et suivi. L'objectif est de créer un rapport accessible à un large éventail de lecteurs (50 pages maximum plus les annexes, publié en français – en ligne et sur papier – et également disponible en ligne en anglais). Après le processus de révision, de traduction et de mise en page, le rapport final sera ensuite mis en ligne sur le site du BIE. Cette phase permettra de garantir que les résultats et les enseignements tirés du rapport de l'ERAD sont pleinement pris en compte pour les futures améliorations opérationnelles et largement diffusés auprès du public. Le rapport est soumis à l'Administrateur du PNUD, qui sollicite des

réponses formelles à l'évaluation de la part du BP/RBA (une « réponse de la direction »). Le RBA est chargé de surveiller et de superviser la mise en œuvre des actions de suivi au Centre de ressources de l'évaluation. Le rapport de l'ERAD est partagé avec les publics internes et externes, à la fois en version papier et en version électronique. Les résultats de l'évaluation sont présentés à la haute direction du RBA par le biais d'une présentation formelle. Des échanges peuvent aussi se tenir avec d'autres bureaux pour faciliter l'apprentissage organisationnel. Une version résumée servira d'outil de communication.

# 9. CALENDRIER DU PROCESSUS DE L'ERAD

Le calendrier provisoire du processus d'évaluation et les responsabilités respectives sont indiqués cidessous. Le BP et le RBA participeront au processus d'élaboration d'un nouveau DPP en 2016, l'ERAD se déroule donc au moment idéal pour que les conclusions et recommandations découlant de l'ERAD puisse bénéficier au processus de planification. Ainsi, les messages clés de l'évaluation peuvent être validés de façon appropriée et être en toute confiance pris en considération lors de l'élaboration du nouveau programme pays. Le rapport final devrait être à disposition du BP et RBA au cours du 1er trimestre 2016.

Tableau 3 : Calendrier provisoire (en 2015)		
Activité	Responsable	Calendrier provisoire
Phase 1 : Préparation		
Lancement de l'ERAD et travaux préparatoires	EM/AE	Janvier/féevrier
Mission préparatoire; Identification des consultants	EM/CEE	22-28 février
Termes de référence (TDR) provisoires pour traduction	EM/CEE/BIE	5 mars
TDR pour observations du BP/RBA/Gouv. Gabon	EM	25 mars
Version finale des TDR complétés et validés par le BIE	EM	15 avril
Recrutement des membres de l'équipe d'évaluation	EM	30 avril
Finaliser les Chapitres 2, 3 (français)	CEE/EM/AE	<10 mai
Phase 2 : Collecte et analyse des données		
Élaboration des outils et protocoles d'évaluation	CEE/EM	<15 mai
Mission de collecte des données (compte-rendu), analyse et *Partage des résultats préliminaires de l'ERAD Gabon	CEE/EM/Consultants	17 mai – 5 juin 5 juin*
Phase 3 : Synthèse et rédaction du rapport		
Première version provisoire pour observations du BP/RBA (et traduction du résumé pour le BIE)	CEE/EM/IEO/BP/RBA	1 juillet
Réeception des commentaires et présentation de la seconde version provisoire au BP / RBA + ministère de référence	EM/CEE/BP/RBA/ gouv	5 aout 20 aout
Réception des commentaires, finalisation du rapport ERAD, et traduction du rapport complet en anglais	EM/CEE	15 septembre 15 octobre
Atelier pour les parties prenantes au Gabon	CEE/EM/BIE/BP/Gouv.	Novembre
Phase 4 : Production et suivi		
Finalisation du rapport; rédaction de la Réponse finale de la direction du BP; production du brief de communication	BIE/BP	Décembre
Publication et diffusion du rapport final	BIE	1 <sup>er</sup> partie 2016

Domaine du	Effets	Budget	N.	Possibilités/contraintes
programme	Effets	2007-2014	projets (2007- 2014)	en matière de collecte des données *Évaluations
	Outcomes 12 et 13 : « Les politiques budgétaires, fiscales et sectorielles pour les pauvres sont adoptées et mises en œuvre. »	1 134 231	2	
Lutte contre la pauvreté	Outcome 14 : « Les revenus des pauvres et des groupes vulnérables sont augmentés. »	8 337 330	5	Projet 00033796 – Evaluation Finale: Gestion urbaine partagée des déchets solides à Libreville. (2009)
	Outcome 24 : « Les communautés se sont approprié les mesures préventives favorables à l'amélioration de leur bien-être »	1 475 842	2	
	Outcome 16 : « Le cadre et le fonctionnement des institutions politiques, économiques et sociales sont améliorés »	2 188 158	5	
Gouvernance	Outcomes 18 et 19 : « Un système de surveillance opérationnel et efficace est mis en place »	8 221 856	11	Projet 00051146 – Conservation de la Biodiversité transfrontalière dans l'interzone de la Tri- nationale Dja-Odzala-Minkébé entre le Cameroun, le Congo et le Gabon (TRIDOM).
	Outcome 22 : « L'appareil statistique national produit des informations de qualité sur le suivi des OMD »	421 842	2	
	Outcome 23 : «Les populations, notamment les plus vulnérables, bénéficient des stratégies et politiques sectorielles visant le développement équitable, égalitaire et inclusif »	20 126 500	10	Voir Evaluation du Projet TRIDOM (Outcome 18)
	Outcome 20 : « L'accessibilité à la prise en charge globale (médicale, économique, nutritionnelle, orphe- lins et enfants rendus vulnérables, juridique, planification et processus budgétaires) est accrue »	11 612 702	9	
Lutte contre la maladie & VIH/SIDA	Outcome 21 : « Les enfants de moins de 5 ans et les femmes enceintes bénéficient de la prise en charge et des moyens de protection pour lutter contre le paludisme. »	9 227 834	4	Projet 00043340 – Évaluation finale Quatrième Round du Fonds mondial de lutte contre le Sida, la Tuberculose et le Paludisme « Composante Paludisme » Gabon. (2008)
	Outcome 25 : « Les populations, notamment les plus démunies, ont accès à des services éducatifs et sanitaires de qualité, y compris en ce qui concerne le VIH/sida »	1 840 489	6	

Sources : DDP Gabon 2007-2011 et 2012-2016, ERC, Atlas

Domaines de coopération	UNDAF (2007-2011)	Programme pays PNUD (2007-2011)	UNDAF (2012-2016)	Programme Pays PNUD (2012-2016)	
	Effet UNDAF	Effets du Programme de pays	Effet UNDAF	Effets du Programme de pays	
Lutte contre la pauvreté	D'ici à l'an 2011, réduction de la pauvreté avec un accent particulier sur les groupes vulnérables par la diversification de l'économie	Les politiques budgétaires, fiscales et sectorielles pour les pauvres sont adoptées et mises en place	(Effet 3) Les communautés se sont approprié des mesures préventives favorables à l'amélioration de leur	Les communautés se sont approprié les mesures préventives favorables à l'amélioration de leur bien-être	
		Les revenus des pauvres et des groupes vulnérables sont augmentés	bien-être.		
Gouvernance	D'ici 2011, les capacités et les performances des institutions publiques et des acteurs communautaires sont améliorées	Le cadre et le fonction- nement des institutions politiques, écono- miques et sociales sont améliorés	(Effet 1) L'appareil sta- tistique national pro- duit des informations de qualité sur le suivi des OMD et des sec-	L'appareil statistique national produit des informations de qualité sur le suivi des OMD	
		La dynamique locale et communautaire, y compris la coopération décentralisée, promue	teurs économiques et sociaux.		
		Un système de surveillance opérationnel et efficace est mis en place	(Effet 5) Les populations, notamment les plus vulnérables, bénéficient des stratégies et politiques sectorielles visant le développement équitable, égalitaire et inclusif du capital humain.	Les populations, notamment les plus vulnérables, bénéficient des stratégies et politiques sectorielles visant le développement équitable, égalitaire et inclusif du capital humain	
Lutte contre la maladie & VIH/SIDA	Les réponses nationales au VIH/SIDA et au paludisme sont renforcées d'ici 2011	L'accessibilité à la prise en charge globale (médicale, économique, nutritionnelle, orphelins et enfants rendus vulnérables, juridique, planification et processus budgétaires) est accrue	(Effet 6) Les populations, notamment les plus démunies, ont accès aux services de qualité en matière d'éducation, de santé y compris le VIH/sida.	Les populations, notamment les plus démunies, ont accès à des services éducatifs et sanitaires de qualité, y compris en ce qui concerne le VIH/sida.	
		Les enfants de moins de 5 ans et les femmes enceintes bénéficient de la prise en charge et des moyens de protection pour lutter contre le paludisme.			

#### Annexe 6

## ÉLÉMENTS DE RÉPONSE MANAGÉRIALE AUX RECOMMANDATIONS DE L'ERAD

#### Recommandations de l'ERAD

#### Réévaluer le contexte d'intervention qui est dorénavant celui d'un PRI

Il faut organiser des consultations approfondies avec le Gouvernement, au niveau politique et technique, ainsi qu'avec la société civile pour déterminer les meilleures entrées et points d'impact possibles de la coopération du PNUD. Fort de son statut de pays à revenu intermédiaire de la tranche haute, le Gabon fait savoir de plus en plus qu'il a des besoins particuliers en matière de développement et de coopération au développement.

#### Eléments de dialogue pour le repositionnement

Le Gabon est en effet un pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure qui, en termes de ressources financières et humaines et de stabilité politique, ne peut être comparé aux pays à faible revenu. Pourtant, sur le plan humain et social, les performances sont proches de celles des pays à faible revenu. Le Gabon connait aussi de fortes inégalités sociales et spatiales entre zones rurales et urbaines, quartiers précaires et assainis, qui sont des sources potentielles de conflit.

Les priorités nationales visent à rendre le Gabon émergent à l'horizon 2025, à reconquérir le marché intérieur sur le plan alimentaire, à réduire la pauvreté et promouvoir une croissance partagée. Les outils programmatiques du Gouvernement sont le Plan stratégique Gabon émergent (PSGE), la Stratégie d'investissement humain (SIH) et le Programme gabonais de réalisations agricoles et des initiatives des nationaux engagés (GRAINE). Le programme (GRAINE) vise aussi spécifiquement la réduction des importations alimentaires, l'emploi des jeunes dans le domaine agricole et l'augmentation de la contribution de la production agricole au PIB.

Le Gabon s'est aussi engagé à mettre en œuvre l'agenda de développement 2030 visant la réalisation des objectifs de développement durable (ODD). Tous ces engagements du Gabon s'inscrivent aussi dans la vision 2063 de transformation de l'Afrique.

Les meilleurs apports du PNUD sont au niveau stratégique : les diagnostics stratégiques qui fondent les plans et les programmes ; leur formulation qui vise un développement inclusif et durable ; l'intégration efficace des ODD aux plans et programmes nationaux ; l'appui au développement des capacités nationales de mise en œuvre et de suivi et évaluation des plans nationaux de développement.

Au niveau opérationnel, on peut mentionner: la mise en place des appuis spécifiques de renforcement des capacités de mise en œuvre et de suivi évaluation des plans et programmes au niveau central et au niveau local; l'appui aux communautés de base pour être autonome et développer leurs capacités de résilience dans l'équité, y compris celle de genre; l'appui aux collectivités locales pour planifier leur développement et gérer au mieux leurs ressources (y compris naturelles) et l'environnement.

#### 2. Restructurer le Bureau

Il faut définir de nouvelles missions de coopération sur la base des conclusions visées dans la recommandation précédente, déterminer les profils qui en résultent, mobiliser de plus en plus de personnels locaux avec de plus hautes exigences en termes de compétences et de productivité, sur la base de critères bien définis, pour tenir compte des contraintes budgétaires actuelles et mieux attirer les ressources de l'État.

#### Eléments de dialogue pour le repositionnement

Le Bureau du PNUD se doit d'être capable sur le plan des capacités humaines à répondre aux besoins d'appui du pays. Les domaines dans lesquels le PNUD doit être capable de fournir des appuis au pays hôte sont : le niveau stratégique à travers des appuis conseils, de formulation des programmes et de renforcement des capacités en vue de l'éradication de la pauvreté, la réduction des inégalités, la préservation de l'environnement et la gestion durable de l'environnement, le processus de transformation économique et sociale et le partenariat.

L'intégration des objectifs de développement durable dans les politiques et programmes et le renforcement des capacités de suivi des ODD sont des domaines pour lesquels le PNUD devra apporter sa valeur ajoutée. La planification basée sur les ODD à travers leur intégration dans les plans et programmes, leur réalisation accélérée de même que leur suivi efficace sont autant de champs pour lesquels le PNUD pourra apporter son appui.

Tous ces appuis nécessitent que le Bureau dispose de ressources humaines en quantité et qualité suffisantes. Les capacités du PNUD ne sont pas non plus à développer pour les substituer aux acteurs nationaux. Il s'agit de disposer d'une sorte de levier permettant aux institutions nationales en charge des questions de développement humain durable de se passer progressivement de l'appui technique grâce au développement des capacités nationales. Le PNUD, pour être déterminant dans ce processus, doit avoir des spécialistes nationaux en gouvernance, environnement et pauvreté, tous capables de conseiller le Bureau dans leurs domaines, de fournir des appuis de fond dans la formulation des programmes et plans nationaux et de développer des solutions opérationnelles à petite échelle pouvant être répliquées à la lumière des leçons tirées. Le plus senior de ces personnels locaux assurera la coordination du programme. Un personnel international pourra aider à la mise en place du dispositif programmatique dans une phase transitoire. Un support de qualité au Plan des opérations doit être disponible pour un meilleur respect des délais et des standards.

## 3. Recentrer le Programme sur le niveau stratégique

Il faut, dans chaque nouveau projet, focaliser le Bureau sur les contenus stratégiques comme les études de contexte, l'organisation des acteurs, le développement des capacités, et le suiviévaluation, et faire exécuter les volets opérationnels par l'agence nationale d'exécution appuyée par une agence thématique des NU compétente dans le domaine. Il v a eu beaucoup de sinistres dans les interventions opérationnelles du programme (AGR et autres financements directs aux associations dans la phase I d'ARTGOLD, disparus sans laisser d'impact, effets anecdotiques sur la collecte de déchets, pilotage de l'opérationnalisation sanitaire de Ndougou, peu concluant à en juger par le départ du partenaire).

#### Eléments de dialogue pour le repositionnement

Le recentrage du programme sur le niveau stratégique implique que les programmes soient orientés sur des volets requérant des appuis substantiels pour lesquels le PNUD peut se distinguer comme partenaire leader ou ayant un avantage qualitatif. La dimension stratégique doit reposer sur des analyses approfondies qui permettent de dégager des orientations stratégiques solides. Ces diagnostics stratégiques seront utiles notamment pour les plans et programmes ayant une envergure nationale. On peut mentionner parmi les domaines pouvant faire l'objet des analyses approfondies et/ou stratégiques: les conditions de croissance inclusive, l'emploi et la formation professionnelle, la réduction des inégalités, la gouvernance, les insuffisances en matière de renforcement des capacités de résilience, le développement durable, les conditions de l'accélération de la transformation structurelle et donc, de l'émergence.

Le Bureau devrait miser sur le renforcement des capacités nationales pour mener à bien ces analyses et diagnostics stratégiques à travers le recrutement d'experts nationaux et l'implication des institutions nationales, d'études et de recherche, tout en associant des experts internationaux et praticiens des pays qui ont émergé dans les domaines considérés. Ce renforcement des capacités nationales va aussi concerner la mise en œuvre et le suiviévaluation des programmes.

Le Bureau entend aussi travailler en synergie avec les autres agences dans le cadre du FNUAP et la concrétisation du « Delivering as one » (DaO).

Sur le plan opérationnel, la durabilité des résultats constituera désormais la trame des interventions des bureaux. Les appuis aux AGR vont viser la mise en place au niveau local de fonds rotatifs pour à la fois encourager l'épargne et le financement de microprojets moyennant des coûts faibles dont les sommes collectées serviront à l'accompagnement technique pour le montage et le suivi des projets, les charges et produits de la banque ou de l'institution de microfinance. Dans le même temps, les capacités des acteurs locaux seront renforcées sur la base de leurs besoins de résilience, de gestion environnementale et de planification locale. La durabilité des interventions du Bureau sera ainsi garantie sans que lui ou d'autres partenaires financiers ne soient obligés de refinancer les mêmes activités.

#### 4. Améliorer le suivi-évaluation du Programme

Il faut, en l'absence d'une unité de suiviévaluation, responsabiliser un membre de l'équipe du Bureau sur cette fonction et le rendre entièrement redevable; élaborer un plan global annualisé de suivi-évaluation et le faire exécuter par le membre du personnel responsabilisé à cet effet et évalué là-dessus. Très peu d'évaluations ont été conduites sur la période 2007-2015; de surcroît, même les revues conjointes avec le Gouvernement se sont raréfiées ces dernières années; cette situation ôte toute capacité de détecter les problèmes à temps pour espérer les résoudre.

#### Eléments de dialogue pour le repositionnement

Le Bureau renforcera progressivement sa capacité de programmation selon les standards du PNUD. Les spécialistes de programme, et notamment le coordonnateur du programme, qui seront progressivement recrutés assureront la fonction de suivi et évaluation selon les standards du PNUD et en concertation avec les partenaires de réalisation et le Gouvernement.

Le Conseiller économique principal et les conseillers techniques principaux en place accompagneront ce processus en permettant au personnel national chargé de programme d'entrer dans la plénitude de leurs responsabilités. Des formations sur place et à l'extérieur seront aussi envisagées pour permettre à l'équipe du Programme de mener à bien sa mission et de répondre dans les délais aux demandes des clients. Le personnel des projets sera aussi initié à réaliser le reportage de base.

Le Bureau s'engage aussi à réaliser désormais une revue annuelle du Programme en partenariat avec le Gouvernement et les autres partenaires au développement.

Une évaluation à mi-parcours de chacun des projets sera aussi faite. La responsabilité du Bureau sera donc renforcée pour tout ce qui est suivi-évaluation et reportage.

#### Faire de l'exécution des ressources de l'État un véritable levier de développement des capacités nationales

Il faut diagnostiquer précisément les besoins en renforcement de capacités des agences nationales partenaires, planifier et exécuter systématiquement ce renforcement, et les amener par des techniques de coaching appropriées à exécuter elles-mêmes les activités, tout en les associant à la gestion budgétaire des projets. Lorsque le PNUD a passé le témoin à l'État dans la gestion des subventions du Fonds mondial contre les maladies, ces ressources ont très vite été suspendues pour cause de capacités et de résultats insuffisants.

L'exécution des ressources de l'État par le Bureau ne pourrait constituer une fin en soi.

Le Bureau va en faire un véritable levier de développement des capacités nationales. De même, la levée des ressources auprès des partenaires autres que gouvernementaux obéira à la même rationalité. La visibilité des donateurs sera renforcée et analysée d'un commun accord.

Le dialogue avec les partenaires de réalisation sera renforcé pour identifier dans les délais les lacunes de capacités et définir ensemble les actions adéquates pour y faire face. L'équipe de programme sera aguerrie elle-même pour lui permettre d'apporter des solutions aux besoins des partenaires de réalisation.

La durabilité des résultats de développement devant être au centre des interventions du PNUD, les efforts seront faits pour minimiser les difficultés de prise en main par la partie nationale des activités qui lui seront retournées.

Le dialogue sera aussi renforcé avec le Gouvernement de manière à définir d'un commun accord les actions requises pour une transition douce.

#### 6. Élaborer et mettre en œuvre une stratégie de renforcement du portefeuille d'actions

Il faut, sur la base des atouts provenant de l'exécution des recommandations précédentes (contexte PRI mieux intégré, Bureau restructuré, interventions recentrées sur le niveau stratégique, suivi-évaluation consolidé, développement des capacités nationales mieux assumé), systématiser une approche de reconquête dans un plan ad hoc couplé à une communication institutionnelle appropriée, le tout endossé par l'ensemble du Bureau, exécuté et réqulièrement évalué.

#### Eléments de dialogue pour le repositionnement

Toutes les réponses envisagées en matière de redynamisation du Bureau en termes de ressources humaines, et notamment de personnel national, de recentrage programmatique et stratégique du Bureau, de suivi-évaluation et de faire des ressources du Gouvernement un levier pour le renforcement des capacités permettront au Bureau de renforcer son influence et ses capacités de réponse aux efforts du Gouvernement, des partenaires au développement et de la société civile. Le but ultime étant de voir les institutions nationales s'approprier le processus de développement national et de disposer des capacités de formulation des programmes et plans, de mise en œuvre et de suivi-évaluation efficaces, le PNUD aura rempli sa mission quand il aura contribué de manière déterminante à ce processus.



Programme des Nations Unies pour le Développement Bureau indépendant d'évaluation 220 East 42nd Street. New York. NY 10017 USA

Tel.: (646) 781-4200 Fax: (646) 781-4213 Internet: www.undp.org/evaluation



/LINDR Evaluation



′ieoundp



/evaluationoffice