

# 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 2012-2016). 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'efficacité 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

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 à 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

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

---

1 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 déléster 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, celui-ci 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 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-**

**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.