Distr.
GENERALE

DP/CP/GAB/5
1er mars 1993

ORIGINAL : FRANCAIS

Quarantième session
1-18 juin 1993, New York
Point 4 a) de l'ordre du jour provisoire

PLANIFICATION ET EXECUTION DES PROGRAMMES

Programmes de pays, programmes multinationaux et programme mondial

CINQUIEME PROGRAMME DU GABON

Période couverte par le programme	Ressources	$
Janvier 1993 - décembre 1996	CIP net	1 562 000
	Participation estimée aux coûts	3 200 000
	Total	4 762 000

TABLE DES MATIERES

		Paragraphes	Page
I.	SITUATION, OBJECTIFS ET STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT	1 - 7	3
	A. Situation socio-économique actuelle	1 - 4	3
	B. Objectifs et stratégies de développement du pays	5 - 7	3
II.	COOPERATION EXTERIEURE	8 - 10	4
	A. Rôle de la coopération extérieure	8	4
	B. Arrangements relatifs à la coordination de l'aide	9 - 10	4
III.	LE PROGRAMME DU PAYS	11 - 42	4
	A. Evaluation du programme en cours	11 - 18	4
	B. Propositions relatives à la coopération du PNUD	19 - 38	5

TABLE DES MATIERES (suite)

		Paragraphes	Page
C.	Assistance en dehors des domaines de concentration retenus	39	9
D.	Arrangements relatifs à l'exécution et à la gestion	40 - 42	11

Annexes

I.	ETAT FINANCIER RECAPITULATIF	11
II.	MATRICE DU PROGRAMME	13

I. SITUATION, OBJECTIFS ET STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT

A. Situation socio-économique actuelle

1. Le Gabon est classé dans la catégorie des pays à revenus intermédiaires avec un produit national burt (PNB) par habitant de 2 960 dollars (1990) et une population estimée à 1,2 million. Le pays doit sa croissance économique à des ressources naturelles abondantes, dont celles du pétrole ont surtout contribué depuis les années 70 à l'augmentation rapide du produit national.

2. Le volume considérable de dépenses publiques qu'a entraîné cet apport de revenus, la part privilégiée des investissements publics consentie aux infrastructures physiques (au détriment relatif des activités productives dans l'agriculture et l'industrie) et l'accentuation du contrôle de l'économie par le Gouvernement avec le développement d'un réseau d'entreprises publiques aux médiocres performances ont tour à tour entraîné des dérèglements dans l'économie de marché. Ceci a accéléré un processus d'endettement extérieur (l'encours représentait 57 % du produit intérieur brut (PIB) en 1990) et des déséquilibres structurels associés à une dépendance des exportations de matières premières et à l'absence d'une base de production durable en dehors des secteurs pétrolier et minier.

3. L'effet cumulatif de ces dérèglements et déséquilibres a causé une crise économique et financière sans précédent dans le pays, amenant les pouvoirs publics à s'engager dans un programme de stabilisation en 1986 et d'ajustement structurel en 1988. La situation était encore aggravée par un environnement international défavorable et les baisses conjuguées des cours des matières premières sur les marchés mondiaux.

4. Le coût social des réformes a aggravé la situation des segments vulnérables de la population déjà défavorisés par une répartition inégale du revenu national. L'indicateur composite de développement humain (IDH), élaboré par le PNUD en 1992, place le Gabon au quatre-vingt-onzième rang sur 160 pays, soit un rang défavorable par rapport à celui qu'il occupe sur l'échelle du PNB. La disparité entre les niveaux de revenu national et de développement humain s'observe en particulier au niveau de l'espérance de vie à la naissance (52,5 ans), du taux de mortalité des enfants (99 pour l 000 naissances vivantes) et des moins de 5 ans (164 pour 1 000 naissances vivantes), du taux de mortalité maternelle et du faible rendement du système éducatif.

B. Objectifs et stratégies de développement du pays

5. La nécessité d'une meilleure prise en compte des besoins des populations exprimés au cours des mutations politiques et sociales, qui ont abouti en 1990 à la démocratisation des institutions politiques du pays, a conduit les pouvoirs publics à concentrer leurs efforts immédiats autour des trois thèmes - l'emploi, l'éducation et l'amélioration du cadre de vie - tout en réaffirmant l'objectif majeur de diversification de l'économie à long terme.

6. Le Gouvernement a, par ailleurs, pris de nouveaux engagements en faveur de l'utilisation rationnelle des ressources naturelles dans sa politique d'amélioration du cadre de vie des populations.

7. Ce recentrage des objectifs immédiats de réforme ouvre la voie vers un développement mieux équilibré socialement et ouvre davantage la participation des populations et l'initiative privée.

II. COOPERATION EXTERIEURE

A. Rôle de la coopération extérieure

8. Au cours de la période 1989-1991, le Gouvernement du Gabon a bénéficié d'un volume global d'aide publique au développement (APD) s'élevant à 289 millions de dollars, soit une moyenne annuelle de 96 millions de dollars, ce qui a représenté 2 % du PIB, ou 80,3 dollars par habitant. Ces aides extérieures provenaient à 95 % de sources bilatérales dominées largement par un pays, la France. L'aide multilatérale (3,7 %) se répartissait entre la Communauté économique européenne (CEE) (52 %), le système des Nations Unies (48 %) et des organisations non gouvernementales (ONG) (1,5 %).

B. Arrangements relatifs à la coordination de l'aide

9. En tant que responsable de la conception et de l'application de la politique du Gouvernement en matière de planification, et de l'étude, de l'évaluation et du lancement des projets de développement, le Ministère de la planification, de l'économie et de l'aménagement du territoire assume un rôle de coordination de l'aide externe en concertation avec les ministères techniques responsables des différents secteurs. En ce qui concerne les aides multilatérales, en particulier celle du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Ministère est directement impliqué dans la programmation, le suivi et l'évaluation des activités de coopération au titre de ces aides.

10. La coordination au sein du système des Nations Unies s'opère par la synchronisation des périodes de programmation, comme c'est le cas entre le PNUD et le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), et dans le cadre de réunions de concertation entre les membres du Groupe consultatif mixte des politiques actifs dans le pays (PNUD, FNUAP), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Fonds international de développement agricole (FIDA).

III. LE PROGRAMME DU PAYS

A. Evaluation du programme en cours

11. Le quatrième programme du pays au Gabon (1988-1990) s'inscrivait dans la ligne des orientations générales des programmes précédents, à savoir le développement rural, la production agricole, la planification économique et la mise en valeur des ressources naturelles. A partir de 1988, le Gouvernement s'engageait, en même temps, dans un programme d'ajustement structurel exécuté dans un climat de récession qui devait ensuite être aggravé par des troubles sociaux qui, en 1990, ont précédé la mise en place de nouvelles institutions démocratiques dans le pays.

12. Les changements profonds intervenus au niveau national au cours de cette période de crise et de transition, les conséquences qu'ils ont eues sur

l'exécution du quatrième programme et les résultats de l'évaluation à mi-parcours de mai 1989 et de la revue annuelle de novembre 1990 ont obligé à une révision à la baisse de certains objectifs du programme ou à leur poursuite sur un horizon temporel dépassant celui initialement prévu. Prenant acte de cette nouvelle situation, les parties se sont accordé une prolongation du quatrième programme jusqu'en décembre 1992.

13. L'évaluation que l'on peut faire du quatrième programme doit ainsi nécessairement tenir compte de ce contexte évolutif qu'ont connu la situation du pays et la politique de développement du Gouvernement. Ce contexte, et les contraintes qu'il a entraînées dans les conditions d'exécution des projets, expliquent, par ailleurs, les résultats inégaux obtenus de la coopération du PNUD dans le cadre du programme.

14. Si des résultats concrets appréciables ont été atteints dans l'introduction de nouvelles techniques agricoles, la poursuite de l'objectif de planification et de gestion de l'économie a été contrariée par la priorité accordée en réponse à la crise et à l'assainissement des finances publiques, au détriment de la planification proprement dite. L'expérience acquise a fait ressortir, par ailleurs, la nécessité de mieux concilier à l'avenir les impératifs à court terme de la gestion publique avec une réflexion stratégique à long terme.

15. La formation dans le secteur agricole a enregistré des acquis positifs en mettant à la disposition du pays une nouvelle génération de techniciens agricoles polyvalents au sein d'une Ecole nationale de développement rural réorganisée.

16. Les résultats obtenus dans le secteur des ressources naturelles ont concouru à la création ou au renforcement des capacités nationales, en particulier dans le domaine très important, de la prospection et de l'évaluation des ressources minières, y compris la gestion informatisée et l'organisation d'une banque centrale de données minéralogiques.

17. En ce qui concerne la conception du programme, on retiendra que l'approche-programme a connu ses limites dans la mesure où elle ne tenait pas suffisamment compte des dimensions souvent plus larges des problèmes de développement abordés. L'impact général du programme a été limité par l'internalisation insuffisante des projets au sein des Ministères responsables, la mobilité des cadres nationaux, les retards dans la mobilisation des apports des agences d'exécution des Nations Unies et les difficultés à mettre en place les budgets nationaux de fonctionnement.

18. Enfin, une attention insuffisante a été accordée aux réalités socioculturelles et à la mise en valeur du rôle de la femme et de sa contribution au développement, en particulier dans les secteurs du développement rural et des ressources humaines.

B. Propositions relatives à la coopération du PNUD

1. Processus préparatoire

19. Les mutations profondes qu'ont connues la situation économique et les institutions politiques du pays au cours des dernières années ont engendré une réflexion nouvelle sur les orientations futures de la coopération du PNUD, ainsi qu'il ressort déjà de la revue annuelle du programme de novembre 1990. Par ailleurs, cette réflexion a été également inspirée par les recommandations de l'Assemblée générale à l'issue de son examen triennal des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies (résolution 44/211 du 22 décembre 1989) et celles du Conseil d'administration du PNUD sur les thèmes prioritaires du cinquième programme (décision 90/34 du 23 juin 1990).

20. A l'issue d'un dialogue fructueux avec le Gouvernement, ces nouvelles orientations ont ensuite été approfondies et élaborées dans la note consultative du PNUD de 1991, dont le contenu a reçu l'assentiment général au niveau national. Le présent document s'inscrit dans la ligne des propositions de cette note, depuis enrichies des travaux de la première phase du processus d'analyse et programmation nationales de la coopération technique (NATCAP).

2. Stratégie de coopération du PNUD

21. Le Gouvernement du Gabon entend tirer bénéfice des avantages comparatifs du PNUD. La neutralité, l'universalité et la flexibilité de cette coopération seront ainsi mises à profit pour engager le développement du pays dans les domaines définis ci-après, avec un accent particulier sur la dimension humaine du développement et les stratégies à moyen et à long terme.

22. Le Gouvernement du Gabon considère que les ressources du PNUD, et celles mises à sa disposition au titre de sa participation aux coûts du programme, doivent être concentrées sur trois objectifs à long terme : le développement humain, la gestion améliorée du développement et l'environnement. Le premier objectif repose sur une politique d'amélioration du bien-être des populations. Le second reflète l'importance accordée à la prospective économique et sociale et traduit, par ailleurs, le souci prioritaire d'assurer une meilleure maîtrise nationale des fonctions stratégiques de la gestion du développement. Le troisième objectif témoigne de la volonté de préserver et d'améliorer le capital écologique conçu comme source de développement économique et social. Les recherches seront poursuivies en faveur de l'intégration régionale, la coopération technique entre pays en développement et la coordination des aides extérieures, en vue d'une meilleure complémentarité. Enfin, au chapitre du développement des ressources humaines, une attention particulière sera accordée à la promotion du rôle de la femme.

3. Aperçu des secteurs de concentration de l'assistance du PNUD

Développement humain

23. Problèmes et objectifs de développement. La contraction des dépenses publiques consécutive aux mesures d'assainissement financières prises au cours des dernières années et la situation de crise économique qui traverse le pays

ont contribué à exposer les groupes les plus vulnérables de la population dans la satisfaction de leurs besoins essentiels de santé, d'éducation et d'accès à l'emploi et au logement, alors que, à la faveur d'une démocratisation de la vie publique, se manifeste en même temps une demande sociale accrue. Cette dégradation a porté préjudice à la recherche d'équité réaffirmée par les pouvoirs publics et a amené ces derniers depuis 1991 à augmenter la part des budgets sociaux dans ses dépenses d'investissement.

24. Propositions de coopération du PNUD. En réponse à ces défis, il est proposé que la coopération du PNUD s'articule sur les deux axes suivants : un programme d'action élargi sur les dimensions sociales de l'ajustement (DSA) et un volet spécifique et autonome sur l'emploi.

25. Dans un premier temps, le programme DSA analysera les déficits sociaux; étudiera les politiques macro-économiques et sectorielles et leur incidence sur la génération et la distribution des revenus; et identifiera les besoins de renforcement des systèmes de collecte et d'analyse des statistiques et des structures de gestion des secteurs concernés. Dans le cadre de ce programme, une stratégie des interventions DSA sur le court et le long terme sera ensuite élaborée, dont les objectifs essentiels seront une meilleure protection des populations à bas revenu, ainsi que leur participation au développement et à la croissance. Les résultats de la coopération du PNUD seront, d'une part, le renforcement de la capacité des pouvoirs publics à corriger ou à réduire les incidences négatives du processus d'ajustement sur les groupes sociaux vulnérables, en particulier les femmes, et, d'autre part, de mieux intégrer la dimension sociale dans les modèles politiques de développement du pays. Un programme national de l'emploi sera formulé, axé sur le développement de l'initiative et des ressources humaines du secteur privé.

26. L'objectif d'amélioration du bien-être des populations sera, par ailleurs, poursuivi dans le cadre du projet de développement rural en cours d'exécution dans la province de N'Gounié, au bénéfice de 1 800 paysans engagés dans un programme d'autodéveloppement visant à l'accroissement de la production vivrière et des revenus des travaux de la terre.

27. Assistance complémentaire. Dans le cadre de son programme 1992-1996, défini conjointement avec le Gouvernement, le FNUAP a retenu comme activités prioritaires la formulation et la gestion des politiques et programmes en matière de population, l'intégration des variables démographiques dans les plans de développement, la réduction de la mortalité et de la morbidité maternelle, ainsi que l'éducation à la vie familiale et en matière de population dans les secteurs formel et informel.

28. Ces interventions et celles de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), de l'UNICEF, de la Banque africaine de développement (BAfD), des Gouvernements de la Belgique et de la France et de la CEE dans les secteurs de la santé et de l'éducation, ainsi que l'appui de la CEE et du Gouvernement de la Belgique au développement des petites et moyennes entreprises et industries, constitueront des apports complémentaires précieux à la coopération du PNUD, pour lesquels une coordination optimale sera recherchée avec l'appui du Gouvernement.

Gestion améliorée du développement

29. Problèmes et objectifs de développement. Dans l'adaptation de ses modes de gestion publique aux transformations rapides et considérables qu'ont connues la société et l'économie, le Gouvernement du Gabon enregistre des retards et des insuffisances qui affectent sa capacité de répondre aux nouveaux défis et enjeux de son développement dans les conditions optimales. Ces déficits d'adaptation s'observent en particulier dans le domaine institutionnel et dans celui du développement des ressources humaines, plaçant le pays dans une situation de dépendance disproportionnée vis-à-vis l'expertise extérieure.

30. Au-delà des impératifs d'un renforcement des capacités de gestion de l'économie se pose la question des finalités à long terme du développement national et des transformations en profondeur que ces finalités impliquent. Une réflexion sur le long terme apparaît d'autant plus importante parce qu'au-delà des difficultés conjoncturelles, le pays est confronté à des problèmes d'ordre structurel de l'évolution desquels dépendra l'avenir de la société et de son développement. Face à ces défis, le Gouvernement a décidé, dès 1992, d'engager une réflexion prospective pour identifier les tendances lourdes du développement et pour infléchir celles-ci vers un projet de société et de développement plausible et désirable à l'échelle d'une génération.

31. Proposition de coopération du PNUD. Au regard de ces constatations, la coopération du PNUD est sollicitée autour de deux axes, l'objectif global étant de promouvoir le développement sur des bases saines et durables.

32. Le programme de renforcement des capacités de gestion de l'administration gabonaise dans les secteurs prioritaires de l'éducation, de la santé, de l'emploi et de la formation sera initié à partir d'une analyse diagnostique des structures de ces secteurs, ainsi que des effectifs et compétences nationales disponibles. Il s'attachera ensuite à formuler une stratégie et des programmes de développement des ressources humaines sur la base d'une approche intégrée qui ira au-delà des besoins internes de chacun des ministères concernés et qui cherchera à assurer, à toutes les étapes, les actions réciproques entre les trois secteurs clefs de l'éducation, de la santé et de l'emploi.

33. L'objectif du projet de stratégie à long terme est la promotion d'un modèle de développement équilibré et durable centré sur le plein épanouissement de l'homme et l'utilisation optimale des richesses du pays. Les études prospectives reposeront notamment sur une analyse structurelle de la société gabonaise et de son environnement, la construction d'un scénario tendanciel à l'horizon 2025 et la formulation d'une stratégie de moyen terme indiquant le cheminement à parcourir pour réaliser les objectifs de long terme. Ces études revêtent une importance cruciale au vu des indispensables transformations structurelles et socio-économiques qu'appelle la présente phase de transition dans le pays.

34. Les deux programmes précités de renforcement des capacités de gestion et de développement des ressources humaines et d'études prospectives pour une stratégie de développement à long terme ont été conçus essentiellement comme

des initiatives nationales dont il conviendra de préserver l'internalisation au niveau de l'exécution.

35. Assistance complémentaire. Comme mentionné ci-dessus, le programme de renforcement des capacités de gestion s'appuiera sur l'exercice NATCAP et sera mis en oeuvre conjointement avec celui de la dimension sociale. Une complémentarité étroite sera recherchée avec les programmes soutenus par la Banque mondiale en matière d'ajustement structurel et de gestion de l'économie, par la CEE et les bailleurs de fonds bilatéraux en ce qui concerne la planification et les réformes sectorielles et par le Gouvernement de la France dans le domaine de la réflexion stratégique à long terme.

Environnement

36. Problèmes et objectifs de développement. Le Gabon a le privilège de disposer d'une vaste surface forestière relativement intacte, d'une flore estimée être la plus riche de toute la forêt tropicale africaine et d'une faune extrêmement variée. La diversité écologique et l'authenticité de certains sites, peu ou pas perturbés, expliquent le rôle de réservoir d'espèces animales ou végétales, dont certaines restent à découvrir, que le pays est amené à prendre au sein de l'Afrique. Si le Gabon est ainsi un véritable sanctuaire pour la faune et la flore, il n'en reste pas moins, comme tout milieu riche et complexe, très sensible et donc très fragile.

37. Proposition de coopération du PNUD. Sur la base d'un examen des écosystèmes existants et des risques de rupture d'équilibre auxquels l'exposent les interventions de l'homme et les exigences du développement, un plan national d'action environnemental (PNAE) sera préparé, définissant les priorités, stratégies et plans d'action pour les années à venir. Le PNAE servira de cadre national de référence pour toutes les questions relevant de, ou associées à, l'environnement et pour les interventions des bailleurs de fonds dans ce domaine. Il complétera, par ailleurs, l'Agenda 21 national que le Gouvernement prépare conformément aux recommandations de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED).

38. Assistance complémentaire. La coopération du PNUD dans la préparation du PNAE s'inscrit dans le cadre des consultations organisées en 1991 et 1992 avec le Gouvernement et les autres bailleurs de fonds (Banque mondiale, CEE, Fonds mondial pour la nature et Gouvernements de l'Allemagne et de la France). Le projet "Forêts et environnement" est le résultat de ces mêmes consultations et approuvé sous financement du Gouvernement, de la Banque mondiale et des autres bailleurs de fonds précités pour une période de cinq ans. Une allocation budgétaire complémentaire sera sollicitée du PNUD sous financement du programme Capacité 21, mis en place suite à la CNUED, pour renforcer des capacités de gestion au sein du ministère responsable de l'environnement.

C. Assistance en dehors des domaines de concentration retenus

39. Une allocation de fonds correspondant à 3 % des ressources du cinquième programme est prévue pour assurer l'achèvement en avril et septembre 1993, respectivement, des deux projets de renforcement de la Direction de la géologie et de la recherche minière, et de la Direction nationale de la météorologie.

D. Arrangements relatifs à l'exécution et à la gestion

1. Approche-programme

40. De par la nature multidisciplinaire de son champ d'action et de ses thèmes et objectifs, la coopération du PNUD dans les domaines de concentration précités implique une approche-programme élargie et coordonnée intégrant, avec la flexibilité nécessaire, les différents volets et intervenants.

2. Agence d'exécution

41. Au-delà de l'indispensable internalisation à toutes les étapes du processus de coopération, et de l'utilisation privilégiée des ressources nationales, y compris d'expertise, pour sa mise en oeuvre, le Gouvernement et le PNUD s'accordent pour considérer, chaque fois que possible, l'exécution nationale des programmes et projets comme la modalité privilégiée, avec l'appui de l'expertise et des services des agences du système des Nations Unies et pour aider, dans ce sens, les structures nationales responsables à renforcer leurs propres capacités techniques et de gestion.

42. Dans leur conception et formulation, les projets incluront des indicateurs de performance et de succès aussi précis que possible, afin de faciliter la recherche et l'évaluation de résultats mesurables. Par ailleurs, ces indicateurs et les résultats attendus devront accorder une attention particulière au rôle de la femme et de sa contribution au développement.

Annexe I

ETAT FINANCIER RECAPITULATIF

I. RESSOURCES ESTIMEES (CIP + participation aux coûts) PRISES EN COMPTE AUX FINS DE LA PROGRAMMATION

(En milliers de dollars)

Solde du CIP du quatrième cycle	(307)	
CIP du cinquième cycle	2 269	
Dépenses estimées en 1992	(400)	
Total partiel, CIP (1993-1996)		1 562 a/
Participation aux coûts des projets (programme)	3 200	
Participation aux coûts des projets (projet)		
Total partiel, participation aux coûts		3 200
TOTAL		4 762

II. UTILISATION DES RESSOURCES (CIP + participation aux coûts) PAR DOMAINE D'ACTIVITE PRIORITAIRE

Domaine d'activité prioritaire	CIP	Total	Pourcentage des ressources totales
DEVELOPPEMENT HUMAIN	2 730	2 730	57
GESTION DU DEVELOPPEMENT	971	971	20
ENVIRONNEMENT	334	334	7
DOMAINES HORS CONCENTRATION	160	160	3
Total partiel	4 195	4 195	87
Réserve non programmée	567	567 a/	13
TOTAL	4 762	4 762	100

a/ La réserve non programmée est calculée à partir du CIP disponible pour 1993-1996 (1 562 dollars).

ETAT FINANCIER RECAPITULATIF (suite)

III. ASSISTANCE COMPLEMENTAIRE D'AUTRES SOURCES UTILISEES DANS LES DOMAINES DE CONCENTRATION DU PNUD

(En milliers de dollars)

A. Fonds administrés par le PNUD		
RSP	30	
TSS-1	260	
PDF II	150	
MDP	900	
UNIFEM	350	
Total partiel		1 690
B. Autres ressources des Nations Unies		
Organismes du GCMPG		
FNUAP	2 000	
UNICEF	2 500	
IFAD	9 000	
Autres organismes des Nations Unies (non financés par le PNUD)		
FAO (TCP et FIT)	3 000	
Fonds pour l'environnement mondial (FEM)	2 500	
Banque mondiale	22 500	
Total partiel		41 500
Total des ressources autres que de base et autres ressources des Nations Unies		165 000
TOTAL		208 190

Annexe II

MATRICE DU PROGRAMME

Domaine d'activité prioritaire	Domaine de concentration a/					
	Elimination de la pauvreté et participation communautaire	Environnement et gestion des ressources naturelles	Gestion du développement	CTPD	Transfert et adaptation de technologie	La femme dans le développe-ment
I. DEVELOPPEMENT HUMAIN						
Emploi	*					*
Dimension sociale	*			*		*
Développement rural	*	*		*		*
II. GESTION DU DEVELOPPEMENT						
Capacités de gestion	*		*			
Etudes prospectives			*	*		*
III. ENVIRONNEMENT	*	*	*	*		*

a/ Les astérisques indiquent les liens importants.