



**Conseil d'administration  
du Programme  
des Nations Unies  
pour le développement  
et du Fonds des  
Nations Unies pour la  
population**

Distr.  
GÉNÉRALE

DP/CCF/GAB/1  
7 juillet 1997

ORIGINAL : FRANÇAIS

Session annuelle de 1997  
15-19 septembre 1997, New York  
Point 6 de l'ordre du jour provisoire  
PNUD

PNUD : CADRES DE COOPÉRATION DE PAYS ET QUESTIONS CONNEXES

PREMIER CADRE DE COOPÉRATION AVEC LE GABON (1997-2001)

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
INTRODUCTION . . . . .	1 - 2	2
I. SITUATION DU DÉVELOPPEMENT ENVISAGÉE SOUS L'ANGLE DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE . . . . .	3 - 9	2
II. RÉSULTATS ET ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE LA COOPÉRATION PASSÉE . . . . .	10 - 12	3
III. STRATÉGIE ET DOMAINES THÉMATIQUES PROPOSÉS . . . . .	13 - 21	4
A. Le renforcement des capacités de gestion du développement . . . . .	17	5
B. La réforme de l'administration publique . . . . .	18	6
C. La promotion du secteur privé . . . . .	19	6
D. Le renforcement de la participation de la société civile au développement . . . . .	20 - 21	7
IV. ARRANGEMENTS DE GESTION . . . . .	22 - 29	7

Annexe

Tableau des objectifs de mobilisation des ressources pour le Gabon (1997-2001) . . . . .	10
---	----

INTRODUCTION

1. Le premier cadre de coopération de pays (CCP) pour le Gabon, qui couvre la période 1997-2001, est l'aboutissement d'un processus de consultations entre le Gouvernement, le PNUD, les organisations non gouvernementales (ONG) et divers autres donateurs. Démarré à l'occasion de l'examen à mi-parcours effectué en mai 1995, ce processus s'est poursuivi dans le cadre de l'élaboration de la note de stratégie du Gabon, particulièrement au cours du séminaire sur cette note organisé en décembre 1996, qui a vu une large participation de hauts représentants de l'administration, du secteur privé, de la société civile et des institutions spécialisées des Nations Unies.

2. Ce processus a également été alimenté par le débat interne permanent qui a accompagné l'élaboration de l'étude prospective nationale à long terme (NLTPS) "Gabon 2025" dont les résultats traduisent le changement de vision et d'approche du Gouvernement en matière de gestion du développement.

#### I. SITUATION DU DÉVELOPPEMENT ENVISAGÉE SOUS L'ANGLE DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE

3. Malgré un niveau moyen de revenus qui est l'un des plus élevés du continent, le Gabon présente des indicateurs sociaux comparables ou parfois inférieurs à ceux de certains pays africains à faible revenu : espérance de vie à la naissance 53,3 ans, taux de mortalité infantile 99 pour 1 000 naissances vivantes et taux de mortalité maternelle 600 pour 100 000 naissances vivantes. Cela explique l'écart de 46 points entre le classement du Gabon selon l'indicateur du développement humain (120e sur 174) et son classement d'après le produit intérieur brut (74e sur 174).

4. La situation de la pauvreté. D'après les calculs effectués sur la base des données des comptes nationaux et suivant la définition relative du seuil de la pauvreté (2/3 du revenu moyen), les formes extrêmes de pauvreté auraient disparu, mais environ 60 % de la population seraient pauvres. Plus précisément, selon les données de l'enquête budget/consommation de 1993, à Libreville et Port-Gentil où est concentrée environ la moitié de la population, 20 % des habitants vivent en dessous du seuil de pauvreté absolue. La pauvreté ne se manifeste pas seulement par un bas niveau de revenu, mais aussi par la précarité des conditions de vie.

5. Les causes majeures de la pauvreté et de la dégradation de la situation sociale se situent en général au niveau du manque de rationalité des choix en matière d'investissement, de l'inadéquation des choix en matière de politique de développement, de la faiblesse des capacités humaines, des instruments et des moyens de gestion des politiques. Ainsi, il apparaît clairement qu'au Gabon, la lutte contre la pauvreté passe par le renforcement des capacités de gouvernance.

6. La situation de l'emploi. La situation actuelle reste marquée par une forte progression du chômage observée depuis une dizaine d'années et dont le taux est estimé à près de 20 % de la population active. Compte tenu de la croissance démographique (2,5 %), la pression sur l'emploi va s'accroître avec pour corollaire un chômage des jeunes en forte progression (plus de 30 % dans la tranche des moins de 26 ans). L'offre de travail se caractérise par un large déficit de qualifications et de compétences techniques.

7. La situation de la femme. Des progrès notables ont été accomplis, même s'il reste beaucoup à faire. Cependant, il est symptomatique qu'environ 30 % des familles sont dirigées par des femmes, qui sont les plus touchées par la pauvreté, avec des facteurs aggravants tels que le taux d'analphabétisme (34 % de la population féminine) et la persistance de leur situation socioculturelle désavantageuse.

8. État de l'environnement. Le Gabon possède un environnement naturel d'une très grande richesse. En dépit de l'activité humaine, du reste très limitée en raison de la faible densité de la population, le pays offre encore un potentiel de conservation exceptionnel. Les orientations politiques en matière d'environnement sont définies. Un processus participatif de planification des actions dans ce domaine est en cours (plan national d'action environnemental, plan d'action forestier tropical, plan d'action biodiversité). La coopération sous-régionale dans le contexte du bassin écologique du Congo est en train de se renforcer.

9. La gouvernance. La mise en place progressive depuis 1990 de l'État de droit offre les conditions pour une amélioration de la gouvernance. Un nouvel équilibre est en train de se mettre en place entre le Gouvernement, le secteur privé et la société civile. Une loi sur la décentralisation et la déconcentration a récemment été adoptée. Un programme de réforme administrative qui fait partie d'un programme plus large de renforcement des capacités a été adopté.

## II. RÉSULTATS ET ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE LA COOPÉRATION PASSÉE

10. En dépit de sa faible part dans le volume global de l'aide extérieure, l'apport du PNUD a permis, au moyen des actions de plaidoyer et d'assistance au niveau des stratégies et politiques, d'établir un dialogue continu entre le Gouvernement, les corps constitués et la société civile pour la formulation des politiques, stratégies et activités.

11. Plusieurs leçons peuvent être tirées de la coopération antérieure et actuelle du PNUD avec le Gouvernement. Le PNUD, comme les institutions spécialisées des Nations Unies, est un partenaire privilégié du Gouvernement recherché par la société civile. Étant donné ses avantages comparatifs et les ressources financières limitées, l'apport du PNUD doit se concentrer dans la formulation des politiques, stratégies et programmes de développement. Bien géré et mis en oeuvre dans le cadre d'arrangements de partenariat, le programme d'appui du PNUD peut apporter une contribution critique à la réorientation de la gestion du développement du Gabon.

12. La motivation, la disponibilité et la compétence du personnel affecté étant des facteurs extrêmement importants pour la réussite des programmes et projets, une bonne sélection de ce personnel est critique, surtout dans le cadre de la modalité d'exécution nationale. L'expérience passée a montré que le suivi par le PNUD doit être efficace et rigoureux, le bureau de pays servant d'exemple de bonne gestion et d'excellence et agissant comme un pôle de synergie pour ses partenaires.

## III. STRATÉGIE ET DOMAINES THÉMATIQUES PROPOSÉS

13. Les objectifs stratégiques de développement du Gouvernement, définis dans le cadre de l'étude prospective "Gabon 2025" s'articulent autour de deux axes essentiels : a) la construction d'une démocratie participative qui s'appuie sur un État de droit, un appareil administratif efficace et une participation effective de la société civile et b) le lancement d'un processus de développement basé sur des ressources humaines développées et un secteur privé actif qui réalise le passage d'une économie de rente (exportation de pétrole et de bois) à une économie productive et assure une répartition équitable du revenu national. Un troisième objectif stratégique immédiat a été formulé dans le programme d'ajustement structurel arrêté avec le Fonds monétaire international en 1995 : l'assainissement et la stabilisation des finances publiques et l'ajustement des structures de gestion de l'économie qui doit faire de l'appareil de production un appareil flexible et compétitif.

14. Pour la mise en oeuvre de ces objectifs, le Gouvernement gabonais, conscient de la faiblesse des capacités nationales de promotion et de gestion du développement, entend à titre prioritaire :

a) Promouvoir une politique budgétaire qui vise à rétablir l'équilibre budgétaire, assurer une allocation plus efficiente des ressources budgétaires au bénéfice des secteurs sociaux et une réduction effective de la pauvreté et enfin réorienter les investissements publics vers la création d'infrastructures sociales et économiques;

b) Engager un programme d'ajustement structurel qui implique un renforcement significatif des capacités de gestion du développement, un développement accéléré des ressources humaines, une réforme de l'appareil de production assurant l'émergence et le développement d'un secteur privé solide et dynamique dans les secteurs de production hors pétrole.

15. Étant donné les moyens limités dont dispose le PNUD, le Gouvernement considère que la coopération avec le PNUD devra, pour être optimale, se situer sur trois plans stratégiques :

a) Le plan de l'élaboration des stratégies et des politiques et du dialogue connexe. C'est sur ce plan que sont considérés les problèmes de transformation structurelle et, partant, de développement humain et durable et de lutte contre la pauvreté et où les solutions aux contraintes que rencontrent les groupes défavorisés peuvent être trouvées;

b) Le plan du renforcement des capacités du pays à se gérer et à se développer au moindre coût humain et en favorisant la responsabilisation des différentes parties prenantes au sein de la société civile;

c) Au plan de la mobilisation et de la coordination de l'aide pour qu'elle favorise les programmes prioritaires de développement national.

Le rôle du PNUD concernerait, étant donné ses avantages comparatifs, d'une part la facilitation, la synergie et le plaidoyer, de l'autre la coordination et l'aide au Gouvernement en vue de renforcer les capacités de gestion des ressources. L'action propre du coordonnateur résident du système des Nations Unies est déterminante.

16. Le Programme d'assistance du PNUD s'intégrera dans le cadre des préoccupations stratégiques de développement du Gouvernement. De ce fait, le PNUD concentrera la totalité de ses ressources dans le seul domaine de renforcement des capacités de gouvernance, choisissant de concentrer son action là où les besoins sont critiques pour l'émergence d'une bonne gouvernance, notamment :

A. Le renforcement des capacités de gestion du développement

17. D'une manière concrète et en tenant compte d'autres initiatives menées par le Gouvernement avec l'appui d'autres donateurs, le PNUD apportera son assistance pour :

a) Mener une évaluation du système de gestion du développement; cette étude ne sera pas institutionnelle mais fonctionnelle et portera sur les capacités disponibles; l'analyse conduira à des recommandations de renforcement du système de gestion et permettra de mieux cibler les points d'intervention du PNUD;

b) Développer et mettre en oeuvre un modèle de prévision macro-économique qui permette l'établissement d'autres options de politique économique et d'en mesurer les effets et la faisabilité; le PNUD veillera à ce que le processus d'élaboration d'un tel instrument de gestion permette un transfert des techniques de modélisation et la création d'une capacité nationale de modélisation et d'analyse, ainsi que de prévision;

c) Réaliser un programme de formation dans deux domaines cruciaux pour la gestion du développement : l'analyse et la formulation des stratégies et politiques ainsi que les méthodes d'évaluation économique des projets et les techniques de programmation. Dans les deux cas, la formation sera de nature opérationnelle et portera sur les techniques et les instruments;

d) Traduire la vision prospective retenue par "Gabon 2025" en un programme d'orientation, conçu dans une perspective septennale;

e) Formuler une stratégie qui permette de réaliser une meilleure adéquation entre l'éducation, la formation professionnelle et l'emploi et par ailleurs créer une capacité de planification, de formulation et de suivi de la mise en oeuvre des politiques en matière de développement des ressources humaines;

f) Développer une banque nationale de données qui sera reliée aux banques de données sectorielles utilisant des moyens Intranet/Internet existant déjà dans le pays; dans ce domaine, l'appui du PNUD visera à renforcer l'appareil statistique et notamment, de concert avec la Banque mondiale et le FNUAP, le cadre de collecte et de traitement des données statistiques sociales, dont la situation est à l'heure actuelle sérieusement dégradée, la disponibilité de ces données étant essentielle pour la formulation et le suivi des politiques sociales et de lutte contre la pauvreté;

g) Publier sur une base régulière un tableau de bord social – dont la méthodologie a été établie dans le cadre d'un projet d'assistance du PNUD. Il

servira d'instrument essentiel pour le suivi de la situation de la pauvreté, la formulation de politiques sociales et le suivi de leur mise en oeuvre. Il sera conçu de manière à faciliter l'élaboration du profil de développement humain du Gabon et d'une note périodique sur l'état de la pauvreté dans le pays, qui permettra de suivre l'effectivité des mesures arrêtées en vue d'éradiquer la pauvreté;

h) Assurer, dans le cadre de l'approche stratégique à long terme du Gouvernement et en vue d'assurer une gestion judicieuse des ressources naturelles et, partant, la sauvegarde des richesses du Gabon pour les générations futures, la formulation d'un plan national d'action pour l'environnement. Celui-ci, qui prendra la forme d'un processus, permettra d'associer les populations locales à la gestion et à l'exploitation des ressources forestières.

#### B. La réforme de l'administration publique

18. La réforme administrative est un élément du programme d'ajustement structurel. Elle comporte une redéfinition du rôle de l'État et l'introduction d'un redéploiement des effectifs de la fonction publique dans le cadre d'une réforme de l'administration publique. Le PNUD apportera son assistance dans le cadre de la réforme définie par le Gouvernement avec le FMI et étendra cependant son aide au plan de la décentralisation. D'une manière concrète, le PNUD apportera son appui dans quatre domaines jugés critiques pour la réussite de la réforme administrative et sa modernisation, ainsi qu'à l'établissement d'un cadre d'application de la loi de décentralisation :

a) Le renforcement des capacités institutionnelles et d'intervention du Commissariat général de la réforme administrative et de la Commission interministérielle de la réforme administrative;

b) La mise en place du cadre juridique et organisationnel de gestion intégrée et effective des ressources humaines, des emplois et des postes budgétaires;

c) Le développement du cadre juridique des ressources humaines de l'administration centrale et décentralisée;

d) Le développement du cadre institutionnel de la décentralisation et du transfert des compétences.

#### C. La promotion du secteur privé

19. Le Gouvernement ayant opté pour une croissance économique menée par le secteur privé, le PNUD entend l'accompagner dans sa politique de promotion du secteur privé et de l'entrepreneuriat. Plus concrètement, le PNUD apportera son appui à la mise en place d'une capacité de promotion et d'assistance à la création de PME/PMI, comme précisé ci-après :

a) La mise sur pied d'une cellule qui devra veiller à créer un environnement favorable au développement de l'entrepreneuriat; elle aura pour mission d'identifier des marchés, de diffuser l'information, d'analyser le

milieu des affaires, de sensibiliser toutes les institutions de l'État concernées par le secteur, et de mobiliser l'aide disponible;

b) La mise sur pied d'une cellule de promotion des initiatives et de création d'entreprises; elle aura pour mission de sélectionner les promoteurs et d'apporter une assistance pour la préparation du dossier de l'entreprise, d'accompagner le nouvel entrepreneur pendant le processus de création de l'entreprise et pour l'implantation d'outils de gestion;

c) La création sur le plan sous-régional, en collaboration avec le programme pour l'entreprise en Afrique, d'une capacité d'appui aux entrepreneurs déjà actifs pour un renforcement de leur gestion et leur insertion dans des réseaux internationaux d'affaires, pour assurer la promotion de leurs exportations et pour les informer et les guider sur le plan des choix technologiques.

D. Le renforcement de la participation de la société civile au développement

20. Le PNUD, de concert avec les institutions spécialisées des Nations Unies, apportera sa contribution pour assurer l'internalisation du processus de bonne gouvernance grâce à une participation vivante des partenaires de la société civile (ONG, associations) et une plus grande implication des femmes. Dans ce cadre, le PNUD s'emploiera activement à promouvoir la participation des partenaires sociaux au processus de développement, et, concrètement :

a) L'appui du PNUD au collectif national des ONG sera élargi;

b) Le PNUD participera activement, aux côtés de l'UNICEF, du FNUAP, du BIT et de la BAFD, à l'élaboration d'un programme conjoint pour la mise en oeuvre du Programme d'action national arrêté à la suite de la Conférence de Beijing.

21. Le facteur critique de transformation et de changement est la détermination des citoyens gabonais d'être chacun un agent de développement. L'information, l'éducation et la communication (IEC) jouent un rôle important à cet égard. Le PNUD, de concert avec le FNUAP et l'UNESCO, apportera son appui au Ministère de la communication pour l'élaboration d'une stratégie IEC au service d'un développement humain et durable.

IV. ARRANGEMENTS DE GESTION

22. Exécution et mise en oeuvre. La modalité d'exécution nationale sera mise en oeuvre dans le cadre du nouveau programme pour trois raisons : l'objet même des projets retenus, la mobilisation et le renforcement des compétences nationales et individuelles, la réduction des coûts de l'assistance technique, l'internalisation et l'appropriation des programmes. L'expérience nous incite cependant à mettre en avant les principes de copropriété et de totale transparence du programme, la gestion financière des programmes et projets constitue un défi. Celui-ci peut être relevé et gagné par : a) une formation intensive des gestionnaires à la gestion administrative et financière; b) la simplification et l'harmonisation de certaines procédures du PNUD et du

Gouvernement, lorsque cela est possible; c) la mise en place de mécanismes de contrôle conjoints entre les responsables des programmes et le bureau du PNUD; d) la mise en oeuvre effective d'un système d'évaluation de la qualité de la prestation des consultants nationaux.

23. L'exécution nationale sera étendue au delà des organismes de l'État de manière à faire participer l'université, les ONG spécialisées, les consultants nationaux et, en général, les capacités du secteur privé à la mise en oeuvre des programmes financés par le PNUD.

24. Supervision, examen et rapports. Le Gouvernement, en particulier le Ministère de la planification, de l'environnement et du tourisme et le Bureau du PNUD devraient conjointement veiller à une formulation et exécution efficaces des programmes et projets par un appui et suivi professionnels. À cet égard, le Ministère de la planification se propose d'établir un service de coordination et de suivi des programmes des Nations Unies.

25. Tous les programmes et projets appuyés par le PNUD seront soumis aux procédures normales du PNUD en matière de suivi et d'évaluation. Une réunion annuelle Gouvernement/PNUD sur les résultats et l'évolution du programme pourrait être instituée.

26. Mobilisation des ressources. L'allocation des ressources de base (MCARB 1 et 2) ne s'élève qu'à 200 000 dollars par an pour la période 1997-1999; pour la période 1997-2001, on peut estimer la totalité des ressources M-CARB 1 + 2 à 1 million de dollars plus 200 000 dollars provenant du relèvement du taux M-CARB 2 (20 % maximum de 1 million de dollars). Pendant les dernières années, des ressources d'un montant annuel d'environ 500 000 dollars sont venues directement de New York, des fonds spéciaux et fiduciaires (FEM, SAT-1, CTPD, ONG). L'on estime qu'un montant de 2 millions de dollars provenant de ces fonds sera disponible pendant la période 1997-2001, 1 million provenant du FEM et du Protocole de Montréal et 1 million d'autres fonds fiduciaires. Une partie de ces fonds est destinée à des activités spéciales et ponctuelles difficilement prévisibles dans le cadre du programme.

27. Pendant le cinquième programme de pays, le Gouvernement a contribué à hauteur de 3,2 millions de dollars aux coûts du programme. Pour 1997, un montant d'environ 600 000 dollars a été budgétisé. À cause des contraintes budgétaires liées au service de la dette, le Gouvernement a informé le PNUD qu'il ne pourrait pas facilement augmenter sa participation aux coûts du programme. Pour cette raison, un montant identique à celui du cinquième programme a été retenu pour la période 1997-2001. Cela représente à peu près les trois quarts du montant combiné des ressources allouées au titre des M-CARB et de la participation aux coûts. Un montant annuel de 75 000 dollars sera fourni par le Gouvernement pour couvrir les coûts d'un chargé de programme BAfD/PNUD. Il faut espérer que le Gouvernement pourra participer en plus à un ou plusieurs projets individuels (par exemple appui à l'entrepreneuriat).

28. À cause de son statut de pays à revenu intermédiaire (tranche supérieure) et de sa population limitée, l'assistance sous forme de dons ou de prêts concessionnels est modeste. Une participation du Gabon aux coûts des programmes



et projets est donc souvent nécessaire pour obtenir les apports internationaux souhaités.

29. Les possibilités de voir d'autres donateurs participer aux coûts du programme ou des projets sont limitées, parce qu'ils sont très peu nombreux. La France, qui représente près de 80 % de l'aide publique au Gabon, a un appareil d'intervention bien établi. L'Union européenne affectera la plus grande partie de ses ressources du huitième Fonds européen de développement à l'infrastructure. Les autres donateurs comme les États-Unis fournissent des volontaires ou ciblent des programmes très spécifiques, surtout dans le domaine de l'environnement. Avec la nomination d'un chargé de programme de la Banque africaine de développement au PNUD, les possibilités augmenteront de réaliser des programmes avec la BAfD (par exemple, en faveur des pays les plus éprouvés). Il est possible que des opportunités se développent également avec la Banque mondiale, bien que le nombre de prêts prévus soit limité du fait du statut actuel du Gabon classé comme pays à revenu intermédiaire.

Annexe

TABLEAU DES OBJECTIFS DE MOBILISATION DES RESSOURCES POUR LE GABON  
 (1997-2001)

(En milliers de dollars des États-Unis)

Source	Montant	Remarques
RESSOURCES DE BASE DU PNUD		
Montant estimatif du report de CIP		
MCARB 1.1.1	606	Montant affecté immédiatement au pays.
MCARB 1.1.2	De 0 à 66,7 % de MCARB 1.1.1	Cette fourchette est présentée strictement aux fins de la planification initiale. Le montant effectif dépendra de l'existence de programmes de qualité. Tout relèvement du taux maximal dépendra également de la disponibilité de ressources.
Autres ressources	1 000	CTPD
AEPP/AST	40	
Total partiel	1 646 <sup>a</sup>	
AUTRES RESSOURCES DU PNUD		
Participation aux coûts du Gouvernement	3 575	Participation aux coûts du CCP.
Fonds pour le développement durable	dont :	
FEM	700	
Protocole de Montréal	300	
Participation aux coûts de tierces parties	500	Fonds provenant des donateurs multilatéraux et bilatéraux
Fonds administrés par le PNUD, fonds d'affectation spéciale et autres fonds		
Total partiel	5 075	
TOTAL GÉNÉRAL	6 721 <sup>a</sup>	

<sup>a</sup> Non compris les MCARB 1.1.2. qui sont affectés au niveau régional en vue de leur emploi ultérieur au niveau des pays.

Abréviations : AEPP = appui à l'élaboration des politiques et des programmes; AST = appui aux services techniques; CIP = chiffre indicatif de planification; CTPD = coopération technique entre pays en développement; FEM = Fonds pour l'environnement mondial; MCARB = montants cibles pour l'allocation des ressources de base.

-----