

INTRODUCTION

LE GABON POSSÈDE UN REVENU NATIONAL BRUT (RNB) par habitant de 5 310 USD en parité de pouvoir d'achat (PPA). Son taux de croissance démographique a été en moyenne de 1.7 % par an entre 2000 et 2006, ce qui est supérieur à la moyenne des pays à revenu intermédiaire (0.8 %). Du point de vue des objectifs du Millénaire pour le développement, le Gabon est en bonne voie pour atteindre les objectifs 1 (réduire l'extrême pauvreté et la faim), 2 (assurer l'éducation pour tous), 3 (promouvoir l'égalité et l'autonomie des femmes), 4 (réduire la mortalité infantile) et 5 (améliorer la santé maternelle) et pourrait assurer un environnement durable (objectif 1) si quelques changements étaient opérés. En 2006, l'aide publique au développement (APD) nette consentie au Gabon s'est élevée à 31 millions USD, soit 0.4 % du RNB. Ce pourcentage indique une très faible dépendance à l'aide, ce qui est conforme au niveau de développement du pays. Ce chapitre a été établi à partir d'informations fournies par le gouvernement du Gabon et sept donateurs, qui sont à l'origine d'environ 88 % de l'APD octroyée au pays. Le Gabon n'a pas souscrit initialement à la Déclaration de Paris mais y a officiellement adhéré lors de la réunion de Bamako sur l'efficacité de l'aide en mars 2006. Le Gabon prend part pour la première fois en 2008 à l'enquête sur le suivi des indicateurs. ■

ASPECTS	2007	DÉFIS	ACTIONS PRIORITAIRES
Appropriation	Moyen-faible	Mieux articuler les documents stratégiques et les politiques budgétaires.	Définir des politiques sectorielles. Mettre en œuvre des plans d'action prioritaires. Rendre opérationnels les cadres de développement à moyen terme.
Alignement	Faible	Augmenter la performance des systèmes nationaux. Inscrire l'aide au secteur public dans les comptes publics.	Améliorer le suivi et évaluation des systèmes nationaux. Augmenter les capacités des administrations.
Harmonisation	Moyen-faible	Prendre le leadership sur les stratégies de développement.	Développer des approches-programmes.
Gestion axée sur les résultats	Faible	Mettre en place un cadre d'évaluation des performances.	Augmenter les capacités de collecte et d'analyse statistiques.
Responsabilité mutuelle	Faible	Mettre en place un mécanisme permettant une évaluation conjointe des progrès accomplis.	Augmenter les attributions du Comité national de mise en œuvre de la Déclaration de Paris et le doter de personnel propre.

VUE D'ENSEMBLE

ENCADRÉ 18.1 :

Défis et actions prioritaires

APPROPRIATION

L'APPROPRIATION CONSTITUE UN ÉLÉMENT CLÉ DE LA DÉCLARATION DE PARIS. Elle est cruciale pour l'efficacité de l'aide et l'obtention de résultats en termes de développement. L'expérience montre que l'aide est plus efficace lorsqu'elle soutient les efforts de développement des pays partenaires et des politiques auxquelles adhèrent vraiment les dirigeants, les fonctionnaires et les citoyens de ces pays. Par contre, elle perd en efficacité lorsque les politiques sont imposées.

INDICATEUR 1

Les pays ont-ils des stratégies de développement opérationnelles ?

L'appropriation se définit comme la capacité des pays à exercer une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement. Elle est d'autant plus difficile à acquérir que les pays sont largement tributaires des apports d'aide pour financer leurs programmes de développement. L'appropriation est difficilement mesurable à l'aide d'un seul indicateur. L'indicateur 1 évalue le caractère opérationnel de la stratégie de développement du pays sur une échelle allant de A à E, A représentant la meilleure note. Seuls les pays classés A ou B sont considérés comme dotés d'une stratégie de développement opérationnelle. Cette évaluation repose sur trois critères :

1. Un cadre stratégique unifié : le pays a une vision à long terme cohérente et une stratégie à moyen terme dérivée de cette vision et liée à des stratégies de développement local et sectoriel.
2. Un ensemble de priorités : le pays a des objectifs de développement en rapport avec un ensemble d'objectifs à long terme, globaux et équilibrés. Les actions à moyen terme identifiées dans la stratégie de développement national sont en rapport avec ces objectifs et suivent un chemin bien balisé.
3. Un lien stratégique avec le budget : le pays a des ressources fiscales et une capacité à rendre opérationnelle sa stratégie, notamment la capacité de la réviser ainsi que son budget en fonction de données portant sur les progrès réalisés.

L'objectif de la Déclaration de Paris concernant cet indicateur est de porter à 75 % la proportion de pays partenaires ayant des stratégies de développement opérationnelles bien ou quasiment établies (catégorie A ou B). Le Gabon n'a pas été évalué pour cet indicateur.

La stratégie de développement du Gabon réside dans son Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCRCP), adopté en janvier 2006 par le gouvernement. Elle s'appuie sur quatre piliers, la promotion d'une croissance forte, soutenue et bénéfique aux pauvres, l'amélioration des infrastructures, l'amélioration de l'accès des populations aux services essentiels et l'amélioration de la gouvernance. Ces objectifs ne sont cependant pas hiérarchisés pour l'instant.

Afin de mieux favoriser l'articulation entre les documents stratégiques et les politiques budgétaires, le gouvernement a initié en 2007, avec l'appui des partenaires au développement, des actions visant à affiner le DSCRCP par la réalisation d'une étude sur la diversification des sources de la croissance au Gabon, à définir des politiques sectorielles, à élaborer des plans d'action prioritaires (PAP) et à fixer le processus d'allocation des ressources sur la base d'objectifs précis à atteindre à travers l'élaboration de cadres de dépense à moyen terme (CDMT).

Ces actions devraient garantir en 2009 l'opérationnalité de la stratégie de développement. Le CDMT central, les PAP ministériels et les CDMT sectoriels, actuellement en voie de finalisation, permettront en effet d'établir des priorités dans les actions et de budgétiser les objectifs du DSCR. À partir de 2009, le budget national devra ainsi être basé sur les PAP et les CDMT.

La poursuite de ce processus implique cependant que soit véritablement mis en œuvre un mécanisme de suivi et d'évaluation du DSCR. Aujourd'hui, plus de deux ans après son adoption, le mécanisme prévu à cette fin n'a en effet toujours pas été appliqué. ■

ALIGNEMENT

POUR QUE L'AIDE SOIT EFFICACE, il est nécessaire qu'elle soit alignée avec les stratégies de développement national. Une aide bien alignée est plus efficace qu'une aide fragmentée et orientée par les donateurs. La Déclaration de Paris incite les donateurs à ajuster leur aide aux institutions, aux procédures et aux stratégies de développement des pays. Les indicateurs 2 à 8 de la Déclaration de Paris visent à mesurer ce degré d'alignement. L'alignement apparaît faible au Gabon en raison de l'insuffisante fiabilité des systèmes nationaux mais aussi du fait d'un relatif désintérêt marqué jusqu'à une date récente par le gouvernement pour cette question.

METTRE EN PLACE DES SYSTÈMES NATIONAUX FIABLES

L'alignement de l'aide sur les politiques de développement nationales nécessite que les pays partenaires soient dotés d'un système de gestion des finances publiques fiable (GFP).

Évaluer la fiabilité de la GFP des pays revient à mesurer le degré d'adhésion des systèmes existants aux bonnes pratiques généralement acceptées ou la mise en place d'un programme de réformes visant à promouvoir l'adoption de meilleures pratiques. L'évaluation des systèmes de GFP s'appuie sur une composante de l'Évaluation de la politique et des institutions nationales (EPIN) de la Banque mondiale. Il s'agit de l'indicateur 13 de l'EPIN qui sert à mesurer la qualité des systèmes nationaux de gestion budgétaire et financière à partir des critères suivants :

- l'existence d'un budget complet et crédible lié aux priorités de l'action publique ;
- l'existence de systèmes efficaces de gestion financière des dépenses et des recettes budgétaires ;
- l'établissement en temps voulu de rapports budgétaires précis ;
- une répartition claire et équilibrée des dépenses et des recettes entre les différents niveaux d'administration.

La qualité de la gestion du budget et des finances publiques est évaluée sur une échelle allant de 1 à 6 ; 6 correspondant à une très bonne qualité. L'objectif-cible fixé dans la Déclaration de Paris est que la moitié des pays partenaires progressent d'au moins un demi point d'ici 2010. Le Gabon n'a pas été évalué pour cet indicateur.

INDICATEUR 2a

Quelle est la fiabilité des systèmes nationaux de gestion des finances publiques ?

La constitution et la législation gabonaises fournissent un cadre globalement approprié à la gestion des finances publiques. Toutefois, la revue des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEMFAR), réalisée en 2006 conjointement par plusieurs donneurs dans les secteurs de l'éducation, de la santé et des infrastructures, a révélé que la procédure d'exécution des dépenses publiques est complexe et fait intervenir un trop grand nombre d'organismes. De surcroît, les dépenses financées par des ressources extérieures ne sont pas reflétées dans le système de comptabilité administrative ou publique. Par ailleurs, le gouvernement rencontre des difficultés à respecter le calendrier de préparation budgétaire, ce qui explique en partie le fait que les prévisions budgétaires ne sont pas effectuées sur la base des activités programmées mais plutôt sur celle des allocations antérieures. Enfin, le contrôle administratif des dépenses est encore très centralisé, présente des redondances et manque de cohérence. En effet, il n'existe aucune coordination entre la Cour des comptes, le Parlement et les inspections de services.

Pour remédier à ces problèmes, le Gabon a entrepris depuis fin 2006 l'élaboration d'un CDMT cohérent avec le DSCRIP et le cadrage macroéconomique défini avec le Fonds monétaire international (FMI). Des progrès notables sont également à relever en matière de transparence. Pour la première fois, le rapport économique et financier du budget 2008 inclut également des tableaux de synthèse sur les réalisations budgétaires de 2005 et 2006 ainsi que des estimations pour 2007. Les rapports mensuels sur l'exécution du budget seront bientôt disponibles dans un délai de deux mois. La gestion de la trésorerie de l'État a elle aussi été améliorée avec la mise en place du nouveau plan de trésorerie mensuel. Les délais de paiement ont été réduits de 90 à 60 jours depuis le 1er décembre 2007 et devraient être ramenés à 30 jours en 2008. Enfin, dans le cadre de son programme triennal avec le FMI, le Gabon a mis en œuvre une nouvelle formule d'élaboration du budget, applicable dès 2009 : le budget programme. Cette nouvelle formule permettra notamment une plus grande fluidité dans l'exécution budgétaire, une meilleure conciliation des logiques politique et de gestion, mais aussi une évaluation annuelle de l'action de l'État, grâce à la mise en place d'indicateurs de performance de l'utilisation du budget.

Récemment, la Direction générale du contrôle financier a aussi entrepris une décentralisation de ses services dans quatre provinces du Gabon et des contrôleurs financiers ont été nommés dans les administrations jouissant d'une autonomie financière ainsi que dans certaines directions générales du ministère de l'Économie et des finances. Enfin, la Direction générale des services du Trésor, avec l'appui de la coopération française, est en train de mettre en place le progiciel ASTER qui permettra dès 2009 d'assurer la tenue de la comptabilité générale de l'État, y compris la gestion des collectivités locales et la gestion des crédits délégués dans les trésoreries provinciales.

INDICATEUR 2b

Quelle est la fiabilité
des systèmes nationaux
de passation des marchés ?

La passation des marchés est une source particulière de préoccupation et l'OCDE a mis en place en 2006 une méthodologie particulière pour l'évaluation de cette dimension. Le Gabon n'est cependant pas évalué pour cet indicateur.

Depuis 2000, le Gouvernement gabonais a entrepris, avec l'appui de la communauté internationale, une réforme et un renforcement des capacités de son système de passation des marchés publics, qui a permis l'adoption par décret fin 2002 d'un cadre réglementaire avec un code des marchés publics. En 2003, le gouvernement a adopté les textes d'application relatifs au cadre institutionnel, portant création d'une Direction générale des marchés publics (DGMP) et d'une Commission nationale des marchés publics (CNMP).

Les dispositions de ce nouveau code sont globalement conformes aux bonnes pratiques internationales en ce qui concerne le champ d'application, les modes de passation des marchés, les conditions de participation et de soumission, les critères d'évaluation des offres et d'attribution des marchés. Cependant, certains points faibles (procédures de consultation des fournisseurs, conditions de sous-traitance, modes de révision des prix des marchés, etc.) persistent et limitent la transparence et l'efficacité des procédures.

La corruption, bien qu'en diminution depuis 2005, reste par ailleurs un problème préoccupant au Gabon. L'Indice de perception de la corruption (IPC) établi par *Transparency International* pour l'année 2007 s'établit en effet à 3.3 (contre 2.9 en 2005), sur une échelle allant de 0 (très corrompu) à 10, ce qui classe le Gabon à la 84^{ème} place sur 179.

ALIGNER LES APPORTS D'AIDE SUR LES PRIORITÉS NATIONALES

Une comptabilité détaillée et exhaustive des apports financiers extérieurs et de leur utilisation est un moyen indispensable pour s'assurer que les donateurs alignent effectivement leur aide sur les priorités de développement nationales et pour rendre compte de l'utilisation des ressources dédiées au développement. La formulation du budget est un élément central du processus d'élaboration des politiques dans tous les pays. C'est pourquoi le degré d'exhaustivité et de précision de la comptabilisation dans le budget des contributions financières des donateurs en faveur du secteur public est un bon indicateur du sérieux des efforts déployés pour rattacher l'aide aux politiques et processus nationaux. L'aide budgétaire est toujours prise en compte dans le budget, mais d'autres modalités de l'aide, comme notamment l'aide-projet, devraient également y être inscrites dans leur intégralité.

INDICATEUR 3

L'objectif de la Déclaration de Paris concernant la comptabilisation dans le budget est que, d'ici 2010, les contributions financières des donateurs soient convenablement comptabilisées dans le budget afin que les autorités des pays partenaires puissent présenter des rapports budgétaires précis à leurs citoyens et à leur parlement.

L'indicateur 3 représente le pourcentage des versements d'aide au secteur public notifiés par les donateurs et qui est pris en compte dans les prévisions budgétaires pour le même exercice. Le tableau 1 indique les versements d'aide et les apports d'aide comptabilisés dans le budget, en chiffres bruts. On constate qu'il existe des écarts dans un sens comme dans l'autre, les apports d'aide pouvant aussi bien être sous-évalués que surévalués dans le budget. L'objectif de la Déclaration de Paris est de réduire de moitié, d'ici 2010, la part des versements d'aide au secteur public qui n'est pas comptabilisée dans le budget, pour atteindre un pourcentage des versements d'aide au secteur public notifiés par les donateurs et pris en compte dans les prévisions budgétaires d'au moins 85 %.

La valeur de 2007 de l'indicateur 3 pour le Gabon ressort à 22 %. En d'autres termes, on constate une sous-évaluation notable de l'aide dans le budget. Rappelons cependant que le Gabon étant un pays à revenu intermédiaire, l'aide au secteur public représente une proportion marginale des ressources nationales (environ 2 %).

TABEAU 18.1 :
Les estimations budgétaires
du gouvernement sont-elles
complètes et réalistes ?

	Aide comptabilisée dans le budget pour 2007 (en millions USD) a	Aide versée au secteur public durant 2007 notifié par les donateurs (en millions USD) b	2007*	
			c = a / b	c = b / a
Banque africaine de développement	4	6	73%	
Banque mondiale	4	1		14%
Commission européenne	1	14	5%	
Espagne	0	0	--	
États-Unis	0	3	0%	
Fonds monétaire international	0	0	0%	
France	4	20	20%	
Italie	0	0	--	
Japon	0	1	0%	
Nations Unies	0	14	1%	
Ratio moyen / donateurs	--	--		14%
Total	13	59		22%

* Le ratio de référence est $c = a/b$, sauf lorsque les versements comptabilisés par les autorités budgétaires sont supérieurs aux versements programmés ($c = b/a$).

Disbursements recorded by government for donors that haven't reported data in the 2008 Survey: \$5.80

La sous-évaluation de l'aide au secteur public dans les comptes nationaux est le signe d'une faible attention portée jusqu'à présent par le gouvernement à la question de l'efficacité de l'aide. Au niveau national, il n'existe pas encore de structure de collecte, de coordination et de gestion de l'information relative à l'aide extérieure. La coordination et l'échange d'informations entre les différents ministères et même entre différentes directions ministérielles sont très faibles. À de rares exceptions près, les dons ne sont inscrits ni dans le budget (la loi de finances), ni dans la comptabilité nationale. D'autre part, les donateurs traitent souvent directement avec les ministères sectoriels sans informer systématiquement les ministères financiers et leurs prévisions sont souvent communiquées trop tard au gouvernement pour qu'il puisse les inscrire dans la loi de finances.

La réduction de ces écarts nécessite du côté du gouvernement d'accorder une priorité plus élevée à la gestion et à la coordination de l'aide. Cela implique de respecter le cadre réglementaire de la loi de finances qui stipule que l'ensemble des financements extérieurs doivent y figurer et d'adapter la nomenclature budgétaire de manière à pouvoir établir une distinction entre financements publics et financements privés, prêts à taux concessionnels et prêts à taux commerciaux. La collecte, la gestion et la coordination de l'ensemble des données relatives aux financements extérieurs devraient être centralisées. Le Comité national de mise en œuvre de la Déclaration de Paris (CNDP) pourrait, à l'avenir, jouer ce rôle de coordinateur. Du côté des donateurs, des efforts restent aussi à faire dans la communication de leurs prévisions au gouvernement, aussi bien au ministère technique avec qui ils traitent que directement au ministère des Finances et du plan.

RENFORCER LE DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS PAR UN SOUTIEN COORDONNÉ

Le renforcement des capacités est considéré dans la Déclaration de Paris comme essentiel pour améliorer les résultats en matière de développement et atteindre les objectifs d'appropriation, d'alignement de l'aide et de responsabilité mutuelle. Il est de plus en plus largement admis que le renforcement des capacités implique des changements dans les règles institutionnelles et les systèmes organisationnels, et non pas simplement des actions de formation et un transfert de compétences. De la même manière, on considère que pour être couronné de succès, le renforcement des capacités doit nécessairement être le fruit d'un processus endogène, c'est-à-dire conduit par des acteurs nationaux ayant des objectifs précis, exploitant efficacement les capacités existantes et harmonisant l'aide extérieure à l'intérieur de ce cadre.

L'indicateur 4 vise à montrer dans quelle mesure la coopération technique des donateurs, en tant qu'élément contribuant au renforcement des capacités, évolue vers ce modèle. L'objectif-cible défini dans la Déclaration de Paris est que, d'ici 2010, 50 % des apports de coopération technique soient mis en œuvre dans le cadre de programmes coordonnés. Ce taux est d'ores et déjà atteint par le Gabon puisque 70 % de l'assistance technique est coordonnée.

INDICATEUR 4

	Coopération technique coordonnée (en millions USD) a	Coopération technique totale (en millions USD) b	2007 c = a / b
Banque africaine de développement	0	5	0%
Banque mondiale	1	1	100%
Commission européenne	7	9	77%
Espagne	0	0	--
États-Unis	3	3	100%
Fonds monétaire international	0	0	98%
France	10	14	68%
Italie	0	0	--
Japon	0	1	0%
Nations Unies	11	11	94%
Total	31	44	70%

TABLEAU 18.2 :
Quel pourcentage
de la coopération technique
est coordonné avec
des programmes nationaux ?

Au sein du ministère de l'Économie et des finances, un Secrétariat national au renforcement des capacités (SENAREC) est chargé d'élaborer le Plan national de renforcement des capacités. Il est actuellement en train de finaliser une étude sur le besoin en renforcement des capacités dans le cadre de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Quant aux donateurs, ils se rencontrent mensuellement dans le but d'échanger des informations sur leurs activités respectives et d'améliorer la coordination de leur aide depuis 2004. Dans ce cadre, sept groupes thématiques sectoriels ont été créés (éducation, santé, infrastructures, ressources naturelles, macro-économie/finances publiques, gouvernance, efficacité de l'aide). La quasi-totalité des donateurs a ainsi été impliquée dans l'appui à la conception du DSCR.

UTILISER LES SYSTÈMES NATIONAUX

INDICATEUR 5

L'indicateur 5a mesure l'utilisation faite par les donneurs des trois composantes du système national de gestion des finances publiques, soit le système d'exécution du budget, le système de reddition des comptes et le système de contrôle financier.

Au Gabon, seulement 5 % en moyenne des apports d'aide notifiés par les donneurs font appel aux procédures nationales. La faiblesse des institutions et le fait que les procédures existantes ne sont pas toujours efficaces ni systématiquement respectées par les autorités nationales freinent l'utilisation des procédures nationales par les donneurs. Les administrations nationales elles-mêmes n'encouragent pas à l'utilisation du système national car elles souffrent aussi de ces lenteurs. Par ailleurs, au contraire de l'aide projet, appréciée pour sa disponibilité, l'appui budgétaire est encore peu utilisé au Gabon.

TABLEAU 18.3 :
Quel pourcentage
de l'aide allouée au secteur
public passe par
les systèmes nationaux ?

	Aide versée au secteur public durant 2007 (en millions USD)	Systèmes de gestion des finances publiques				Systèmes de passation des marchés	
		Système d'exécution du budget (en millions USD)	Système de reddition de comptes (en millions USD)	Système de contrôle financier (en millions USD)	2007	Systèmes de passation des marchés (en millions USD)	2007
Banque africaine de développement	6	0	0	0	0%	6	99%
Banque mondiale	1	0	0	0	0%	0	0%
Commission européenne	14	2	2	2	16%	2	16%
Espagne	0	0	0	0	--	0	--
États-Unis	3	0	0	0	0%	0	0%
Fonds monétaire international	0	0	0	0	0%	0	0%
France	20	0	0	0	0%	11	55%
Italie	0	0	0	0	--	0	--
Japon	1	0	0	0	0%	0	0%
Nations Unies	14	1	0	1	3%	0	0%
Total	59	3	2	3	5%	19	32%

L'indicateur 5b mesure spécifiquement l'utilisation du système de passation des marchés faite par les donneurs. Dans la Déclaration de Paris, « les donneurs s'engagent à recourir de plus en plus aux systèmes des pays partenaires pour la passation des marchés lorsque des normes et procédures convenues d'un commun accord sont appliquées ». Au Gabon, le système national de passation des marchés n'est utilisé par les donneurs que pour 32 % du montant de l'aide. Seule la Banque africaine de développement (BAD) et l'Agence française de développement (AFD) se conforment à 100 % à cette procédure.

Les points faibles du Code des marchés relevés plus haut (voir indicateur 2b) limitent le recours au système national de passation des marchés. Deux des principaux donneurs (BAD, AFD) utilisent le Code des marchés publics pour la passation de marchés dont ils assurent le financement. Cependant, d'autres donneurs exigent l'application de leurs procédures de passation des marchés au détriment de la réglementation locale, ce qui ne contribue pas à en améliorer l'efficacité.

ÉVITER LES STRUCTURES DE MISE EN ŒUVRE PARALLÈLES

Dans la Déclaration de Paris, les donateurs sont invités à « éviter, dans toute la mesure du possible, la mise en place de structures spécifiquement chargées de la gestion quotidienne et de la mise en œuvre des projets et programmes financés par l'aide ». L'indicateur 6 recense le nombre d'unités de mise en œuvre parallèles, le terme « parallèle » renvoyant à toute unité créée en dehors des structures institutionnelles nationales existantes.

L'objectif-cible global est de réduire des deux tiers, d'ici 2010, le nombre d'unités parallèles, pour le ramener de 1 832 à seulement 611.

Ce nombre apparaît peu élevé au Gabon au regard de ce que l'on constate dans bien d'autres pays, puisqu'il ne s'élève qu'à 5. Les donateurs et le gouvernement œuvrent en effet au renforcement des capacités des structures nationales d'exécution des projets et les donateurs s'efforcent dorénavant dans la mesure du possible de ne pas prévoir d'unités parallèles dans la conception des projets. Néanmoins, en raison de la faible efficacité des administrations, de l'absence d'harmonisation par le gouvernement des procédures de mise en œuvre, suivi et supervision des projets et de la nature de certaines procédures « projet » nécessitant des personnels qui les maîtrisent, quelques unités parallèles sont encore parfois utilisées.

	2007 (en nombre)
Banque africaine de développement	1
Banque mondiale	0
Commission européenne	2
Espagne	0
États-Unis	0
Fonds monétaire international	0
France	0
Italie	0
Japon	0
Nations Unies	2
Total	5

INDICATEUR 6

TABLEAU 18.4 :
Combien y a-t-il d'unités parallèles de mise en œuvre des projets en dehors des structures existant dans le pays ?

PRÉVISIBILITÉ ACCRUE DES APPORTS D'AIDE

La prévisibilité des apports d'aide est généralement considérée comme essentielle pour faciliter aux pays partenaires la gestion de leurs finances publiques et pour leur permettre une planification réaliste de leur développement. Les données recueillies dans le cadre de l'enquête permettent d'analyser la prévisibilité de l'aide sous deux angles. Le premier est la capacité des donateurs et des gouvernements à verser l'aide en temps voulu. Le second est la capacité de ces derniers à comptabiliser avec précision les versements effectués par les donateurs.

L'indicateur 7 indique dans quelle mesure les fonds dont le versement est programmé au cours d'un exercice donné figurent bien dans les comptes nationaux comme versés au cours de cet exercice, indépendamment du signe (positif ou négatif) de l'éventuel écart constaté. La Déclaration de Paris a pour objectif de rapprocher ce pourcentage de 100 %.

Au Gabon, les donateurs avaient programmé de verser 113 millions USD en 2007, mais seuls 17 % de cette somme, soit 19 millions USD ont été enregistrés comme déboursement par le gouvernement. De ce point de vue, l'aide est peu prévisible. Cependant, l'écart entre les engagements des donateurs et les décaissements enregistrés par le gouvernement relève de deux problèmes très différents : une faiblesse du système pour comptabiliser les aides, et un défaut réel de concordance entre les aides programmées et les aides déboursées.

Le premier problème est lié au défaut d'enregistrement dans les comptes publics des aides distribuées par les donateurs comme cela a déjà été indiqué pour l'indicateur 3 (notamment le fait que les dons sont rarement inscrits dans la loi de finances, ou encore dans la comptabilité nationale et que seulement une partie des prêts y sont inscrits).

INDICATEUR 7

TABLEAU 18.5 :
Quel est le rapport
entre les versements
programmés et les
versements comptabilisés
par l'administration ?

Le deuxième traduit en revanche un écart réel entre les aides programmées et les aides déboursées. Alors que les donateurs avaient programmé 113 millions USD, ils n'ont réellement déboursé que 59 millions. Ces écarts réels s'expliquent de plusieurs façons. Du côté du gouvernement, le fait de n'avoir pas rempli les conditionnalités prévues dans la convention ou les retards dans la mise en œuvre des projets liés à l'insuffisance des capacités humaines et institutionnelles (faiblesse de la maîtrise d'ouvrage, lenteur des passations de marchés et de la levée des conditions suspensives de décaissement, etc.) peuvent bloquer les décaissements des donateurs. Mais les donateurs peuvent aussi ne pas se tenir à leurs prévisions, pour des raisons internes, indépendantes des autorités gabonaises.

	Versements enregistrés par l'administration en 2007 (en millions USD)	Versements programmés par les donateurs en 2007 (en millions USD)	Aide versée au secteur public durant 2007 notifié par les donateurs (en millions USD)	2007*	
	a	b	(référence)	c = a / b	c = b / a
Banque africaine de développement	3	31	6	11%	
Banque mondiale	1	2	1	36%	
Commission européenne	11	21	14	53%	
Espagne	0	0	0	--	
États-Unis	0	0	3	0%	
Fonds monétaire international	0	0	0	0%	
France	4	44	20	9%	
Italie	0	0	0	--	
Japon	0	1	1	0%	
Nations Unies	0	15	14	0%	
Ratio moyen / donateurs	--	--	--	14%	
Total	19	113	59	17%	

* Le ratio de référence est $c = a/b$, sauf lorsque les versements comptabilisés par les autorités budgétaires sont supérieurs aux versements programmés ($c = b/a$).

L'amélioration de la prévisibilité de l'aide nécessite un effort conjoint des autorités gabonaises et des donateurs. Les donateurs peuvent convaincre le gouvernement de l'importance d'inscrire l'ensemble de l'aide extérieure dans la loi de finances et dans la comptabilité nationale. Ils peuvent faire davantage d'efforts pour communiquer systématiquement leurs prévisions de décaissements au gouvernement. Ils peuvent aussi mieux prendre en compte les risques de moindre décaissement (lenteurs dans les autorisations, le circuit propre du bailleur, etc.) dans leurs prévisions. Ils peuvent enfin renforcer le suivi physique et financier de leurs projets afin de mieux respecter le calendrier d'exécution des activités. Les autorités nationales, quant à elles, devraient s'efforcer d'accélérer la mise en œuvre des projets en renforçant la maîtrise d'ouvrage des projets, en accélérant le rythme des passations de marchés etc. Enfin, pour inscrire avec exactitude les versements effectués au titre de l'aide extérieure dans le système comptable, les autorités gabonaises doivent renforcer le CNDP pour qu'il puisse jouer le rôle d'un véritable organe de coordination de l'information.

DÉLIEMENT DE L'AIDE

INDICATEUR 8

Quelle est la part de l'aide non liée ?

Les signataires de la Déclaration de Paris réaffirment leur adhésion à la recommandation de 2001 du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement des pays les moins avancés et s'engagent à poursuivre les progrès dans ce domaine.

Au Gabon, 96 % de l'aide était non liée en 2005 et 100 % en 2006. ■

HARMONISATION

LES DONNEURS ET LES AUTORITÉS PARTENAIRES ne parviennent pas à assurer l'alignement complet des apports d'aide sur les stratégies et les systèmes nationaux. Dans ces conditions, l'efficacité de l'aide serait améliorée si les donateurs harmonisaient leurs actions et adoptaient des procédures aussi simples et transparentes que possible. L'enquête s'intéresse à deux aspects de l'harmonisation : l'utilisation de dispositifs communs dans le cadre d'approches fondées sur des programmes, d'une part, et la conduite de missions conjointes et le partage des travaux d'analyse, d'autre part.

INDICATEUR 9

TABLEAU 18.6 :
Quel est le montant des apports d'aide versés dans le cadre d'approches fondées sur des programmes ?

	Approches fondées sur des programmes			Total des apports d'aide versés (en millions USD) d	2007 e = c / d
	Soutien budgétaire	Autres approches fondées sur des programmes	Total		
	(en millions USD) a	(en millions USD) b	(en millions USD) c = a + b		
Banque africaine de développement	0	0	0	6	0%
Banque mondiale	0	0	0	1	0%
Commission européenne	0	0	0	14	0%
Espagne	0	0	0	0	0%
États-Unis	0	0	0	3	0%
Fonds monétaire international	0	0	0	0	0%
France	0	0	0	20	0%
Italie	0	0	0	0	--
Japon	0	0	0	1	0%
Nations Unies	0	0	0	14	0%
Total	0	0	0	60	0%

UTILISER DES DISPOSITIFS COMMUNS

L'indicateur 9 mesure la part de l'aide versée au secteur public dans le cadre d'approches fondées sur des programmes. L'objectif général de la Déclaration de Paris pour 2010 est que 66 % de l'aide au secteur public soient assurés par le biais de cadres communs fondés sur des programmes.

Le poids limité de l'aide publique au développement au Gabon explique que le choix d'approches-programmes n'ait pas été fait à ce jour. L'aide publique ne concerne donc ni le soutien budgétaire ni les approches basées sur des programmes.

RÉALISATION CONJOINTE DE MISSIONS ET MISE EN COMMUN DES CONCLUSIONS DES ANALYSES CONDUITES

Les indicateurs 10a et 10b mesurent respectivement la proportion de missions sur le terrain effectuées conjointement et la part des travaux d'analyse par pays menés conjointement ou donnant lieu à une coordination. Les objectifs pour 2010 sont de 40 % pour les missions conjointes et de 66 % pour les travaux d'analyse conjoints.

Lors de l'enquête de 2008 concernant le Gabon, le niveau établi pour la coordination des missions effectuées par des donateurs était de 5 %, l'objectif de la Déclaration de Paris pour cet indicateur se situant à 40 %.

Peu d'efforts ou de progrès réels sont faits pour obtenir des avancées dans le nombre de missions coordonnées. En l'absence de véritables approches-programmes, la coordination des missions n'a pas beaucoup de sens. Par ailleurs, la coordination devrait être orchestrée par le gouvernement.

INDICATEUR 10a

TABLEAU 18.7 :
Combien de missions
de donneurs
sont coordonnées ?

	Missions coordonnées * (en nombre) a	Total missions (en nombre) b	2007 c = a / b
Banque africaine de développement	1	8	13%
Banque mondiale	0	12	0%
Commission européenne	0	13	0%
Espagne	0	0	--
États-Unis	0	1	0%
Fonds monétaire international	0	4	0%
France	0	8	0%
Italie	0	1	0%
Japon	0	12	0%
Nations Unies	6	37	16%
Total	7	96	5%

* Note : le nombre total de missions coordonnées a été minoré afin d'éviter une double comptabilisation. Un coefficient de pondération de 35 % lui a été appliqué.

INDICATEUR 10b

La réalisation conjointe de travaux d'analyse est plus courante que la réalisation conjointe de mission puisqu'elle représente 37 % des analyses, l'objectif fixé dans la Déclaration de Paris pour 2010 pour cet indicateur étant de 66 %.

Il n'existe pourtant pas véritablement de mécanismes pour rationaliser et coordonner les travaux analytiques concernant le pays. Cependant, la coordination des donneurs débouche parfois sur des études ou revues coordonnées comme la revue de dépenses publiques (PEMFAR) réalisée en 2006 par l'Union européenne, la Banque africaine de développement, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. Il reste néanmoins que tant que les donneurs n'auront pas les mêmes calendriers (années fiscales différentes, programmations pays différentes), chacun continuera d'effectuer ses missions et ses revues en fonction des échéances. Idéalement, les cycles du DSCRП devraient constituer une référence sur laquelle il faudrait s'aligner. ■

TABLEAU 18.8 :
Combien d'analyses par pays
sont coordonnées ?

	Travaux coordonnés* (en nombre) a	Total travaux d'analyse (en nombre) b	2007 c = a / b
Banque africaine de développement	0	6	0%
Banque mondiale	1	1	100%
Commission européenne	0	2	0%
Espagne	0	0	--
États-Unis	0	0	--
Fonds monétaire international	0	1	0%
France	3	3	100%
Italie	2	2	100%
Japon	0	2	0%
Nations Unies	20	36	56%
Total	20	53	37%

* Note : le nombre total de travaux coordonnés a été minoré afin d'éviter une double comptabilisation. Un coefficient de pondération de 25 % lui a été appliqué.

GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS

DANS LA DÉCLARATION DE PARIS, les pays partenaires s'engagent à s'efforcer de mettre en place des cadres d'évaluation et de notification orientés vers les résultats. Ces derniers doivent permettre de suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre des principales stratégies nationales et sectorielles en utilisant un nombre limité d'indicateurs. Pays partenaires et donneurs s'engagent mutuellement à renforcer les capacités des pays et à instaurer une gestion axée sur les résultats.

L'indicateur 11 évalue l'existence dans les pays partenaires de cadres d'évaluation des performances. Trois critères d'évaluation sont pris en compte : la qualité de l'information sur le développement, l'accès des parties prenantes à l'information sur le développement, et l'existence d'un dispositif de suivi et d'évaluation coordonné au niveau du pays. L'indicateur 11 se répartit en cinq catégories qualitatives allant de A (le cadre d'évaluation des performances met effectivement en œuvre de bonnes pratiques) à E (le cadre d'évaluation des performances ne traduit guère de mesures orientées vers la mise en œuvre de bonnes pratiques).

Il n'existe pas au Gabon de cadres d'évaluation des performances transparents et se prêtant à un suivi. Les donneurs ont cependant indiqué leur volonté de soutenir la mise en place d'un tel cadre, notamment pour suivre l'avancement du DSCR. De manière générale, l'évaluation est cependant rendue difficile au Gabon par l'absence de statistiques. Or, il n'existe pas dans ce pays de stratégie concrète pour améliorer ses capacités statistiques. ■

RESPONSABILITÉ MUTUELLE

LA NOTION DE RESPONSABILITÉ MUTUELLE est une innovation importante de la Déclaration de Paris. Elle part du principe que l'aide est plus efficace lorsque les donneurs et les gouvernements partenaires sont responsables devant leurs opinions publiques de l'utilisation qui est faite des ressources à l'appui du développement, et lorsque les uns et les autres doivent se rendre mutuellement des comptes. L'indicateur retenu (indicateur 12) renvoie plus spécifiquement à la responsabilité mutuelle portant sur l'exécution des engagements de partenariat pris dans la Déclaration de Paris et des accords éventuellement conclus à l'échelon local concernant l'amélioration de l'efficacité de l'aide. La question posée dans l'enquête porte sur l'existence, dans les pays considérés, d'un mécanisme d'examen mutuel des progrès accomplis dans l'exécution des engagements souscrits.

Aucune évaluation mutuelle des progrès accomplis n'a été réalisée dans le pays. Cette question n'a à ce jour pas fait l'objet d'un choix politique. Pour qu'elle soit mise en place, il serait nécessaire que s'ouvre au Parlement et au Conseil des ministres un débat sur la gestion de l'aide. Par ailleurs, une telle évaluation est liée à la nécessité de développement d'indicateurs statistiques. La priorité est ainsi qu'une collecte de statistiques simples mais fiables et régulières soit effectuée dans tous les secteurs couverts par le DSCR (croissance économique par secteur, emploi, éducation, santé, revenus des ménages, etc.). ■

INDICATEUR 11

Les pays sont-ils dotés de cadres d'évaluation des performances se prêtant à un suivi ?

INDICATEUR 12

Les pays disposent-ils de mécanismes d'évaluation mutuelle ?

NIVEAUX DE RÉFÉRENCE ET OBJECTIFS-CIBLES

LE GABON ÉTANT UN PAYS À REVENU INTERMÉDIAIRE, l'aide publique au développement représente une proportion marginale de ses ressources financières qui proviennent de ses recettes fiscales mais aussi de bailleurs de fonds privés. Peu dépendant de l'aide internationale, le gouvernement gabonais n'accordait ainsi jusqu'à présent qu'un intérêt minime aux questions liées au suivi de l'efficacité de l'aide publique. Cela explique la faiblesse des indicateurs de suivi des objectifs de la Déclaration de Paris.

L'adhésion en 2006 à la Déclaration de Paris et la création en 2007 d'un Comité national de mise en œuvre de la Déclaration de Paris sont les signes d'un changement de perspective propice à faire évoluer les choses. L'opérationnalisation du CNDP en tant que structure unique de suivi, d'évaluation et de coordination à la fois de l'aide extérieure et du DSCRDP devrait permettre à l'avenir au gouvernement gabonais de mieux coordonner l'ensemble des ressources à sa disposition (l'aide extérieure publique – prêts et dons –, les prêts extérieurs privés, et les ressources nationales) et ainsi d'améliorer l'efficacité de leur utilisation. ■

RESUMÉ

TABLEAU 18.9

INDICATEUR	2007	OBJECTIFS-CIBLES 2010
1 Les partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles	N/A	N/A
2a Des systèmes nationaux fiables de gestion des finances publiques	N/A	N/A
2b Des systèmes nationaux fiables de passation des marchés	Pas disponible	Non applicable
3 Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales	22%	85%
4 Renforcement des capacités par un soutien coordonné	70%	50%
5a Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques	5%	Non applicable
5b Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés	32%	Non applicable
6 Éviter les structures de mise en œuvre parallèles	5	2
7 L'aide est davantage prévisible	17%	59%
8 L'aide est non liée	100%	100%
9 Utilisation de procédures ou dispositifs communs	0%	66%
10a Missions sur le terrain.	7%	40%
10b Travaux analytiques par pays	37%	66%
11 Cadres axés sur les résultats	N/A	N/A
12 Responsabilité mutuelle	Non	Oui

CONTRIBUTEURS

Coordinateurs nationaux : Martine Mabiala

Léandre Mara-Rogombe

Correspondants donateurs : Malena Liedholm-Ndounou (Commission européenne)

SIGLES

AfD	Agence française de développement
APD	Aide publique au développement
BAD	Banque africaine de développement
CDMT	Cadre de développement à moyen terme
CNDP	Comité national de mise en œuvre de la Déclaration de Paris
CNMP	Commission nationale des marchés publics
DSCR	Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté
EPIN	Évaluation de la politique et des institutions nationales
FMI	Fonds monétaire international
GFP	Gestion des finances publiques
PAP	Plan d'action prioritaire
PPA	Parité de pouvoir d'achat
RNB	Revenu national brut

