

## RÉSUMÉ

Les Évaluations des Résultats de Développement (ERAD) fournissent une évaluation indépendante de l'apport du PNUD aux résultats de développement dans les pays où il opère. Le but d'une ERAD est de rendre compte et tirer les leçons de la stratégie et des opérations déployées par le PNUD dans un pays, en examinant des éléments de preuve recueillis et la programmation des activités futures.

Les objectifs de cette ERAD sont : (i) identifier les progrès accomplis quant aux résultats de développement anticipés par les documents des deux derniers cycles de programmation du PNUD ; (ii) analyser la manière dont le PNUD Ghana contribue aux efforts du pays pour promouvoir son développement ; (iii) présenter les conclusions et les leçons apprises en vue du positionnement futur de l'organisation au Ghana.

L'évaluation couvre la période 2002-2010, incluant ainsi les deux cycles de programme approuvés du PNUD 2002-2005 et 2006-2010 (prolongé jusqu'en 2011). Elle offrira une contribution en vue du prochain document sur la stratégie du PNUD Ghana. Elle examine les résultats de développement à deux niveaux : (i) par domaine thématique et (ii) en évaluant la position stratégique du PNUD. Dans l'analyse thématique, les critères suivants ont été considérés : pertinence thématique, efficacité, efficience et durabilité. Dans le cas de la position stratégique, les critères suivants ont été appliqués : intérêt stratégique et réactivité, utilisation que fait le PNUD des réseaux et des avantages comparatifs, et promotion des valeurs des Nations Unies dans une perspective de développement humain.

Afin d'effectuer cette évaluation, trois missions ont été menées : une mission préparatoire (février 2009) ; une mission exploratoire (début février 2010), et une mission principale en mars 2010.<sup>1</sup> ERAD a été structurée de manière à favoriser la participation active du gouvernement dans l'évaluation. Le Gouvernement du Ghana (GdG) a établi un Groupe de référence national présidé par le Ministère des Finances et de la planification économique, composé de représentants supérieurs des ministères clés du gouvernement central ainsi que d'une organisation de la société civile. Le Groupe de référence a commenté le mandat de ERAD, apporté des contributions lors des étapes critiques du processus d'évaluation et a nommé un réviseur externe indépendant.<sup>2</sup>

Au terme de la mission principale, le bureau du PNUD Ghana a reçu des commentaires, et des conclusions préliminaires ont été partagées avec le bureau de pays et les intervenants. Le rapport principal s'est appuyé sur les commentaires du bureau de pays du PNUD, le Bureau régional pour l'Afrique (RBA) et le Groupe de référence national. Un atelier final a été organisé pour les divers intervenants le 2 décembre 2010 à Accra et le rapport a été finalisé par le Bureau d'évaluation du PNUD en décembre 2010.

### Le PNUD Ghana

---

<sup>1</sup> ERAD a dû être reportée de 2009 à 2010, en raison du prolongement du programme de pays du PNUD.

<sup>2</sup> Dr Dzodzi Tsikata, Agrégé supérieur de recherche, Institut de recherches statistique, sociale et économique, Université du Ghana.

Au sein des deux cycles de programmes évalués dans cette ERAD, le PNUD Ghana a toujours établi ses programmes selon les priorités nationales du pays. Ces priorités nationales sont reflétées dans la Stratégie ghanéenne de réduction de la pauvreté (GPRS I) 2003-2005 et la Stratégie pour la croissance et réduction de la pauvreté (GPRS II) 2006-2009, avec comme objectif général de parvenir à un revenu intermédiaire d'ici 2015. Le contenu des programmes du PNUD est demeuré constant au cours des deux cycles de programmation, avec quelques petits changements quant à l'accent adopté. Le programme 2006-2010 met davantage l'accent sur le soutien aux politiques et à la planification '« en amont » et sur la tentative de communiquer avec les projets '« en aval ». Les dépenses de programme du PNUD sont en hausse depuis 2004, parallèlement à une augmentation des taux d'exécution, indiquant ainsi l'amélioration de l'efficacité du programme. Le PNUD Ghana a simplifié certaines de ses activités et processus de planification, mais a reporté la mise en œuvre des propositions de fond de son plan de transformation<sup>3</sup>. La dynamique du changement s'est effritée et certaines questions nécessitent une attention urgente. Parmi celles-ci, notons la faiblesse des S & E (suivi et évaluation), la faible gestion des connaissances, et les lacunes dans la communication avec les groupes d'intervenants plus étendus en dehors du gouvernement.

### **Pertinence thématique**

Dans l'ensemble, les objectifs des interventions du PNUD ont été adaptés aux besoins des organisations qu'il a appuyées, et aux besoins des bénéficiaires finaux se trouvant au sein des communautés. Le renforcement des institutions existantes et le soutien à la création de nouvelles institutions se sont avérés pertinents dans le contexte du renforcement de la gouvernance démocratique au Ghana en tant que pilier important pour la croissance et la prospérité dans le pays. Dans le domaine de la réduction de la pauvreté, l'objectif de renforcement des capacités sociales et économiques dans les communautés et districts, rejoignant les personnes les plus vulnérables et défavorisées, est pertinent et cadre bien avec le désir de décentralisation, le développement agricole et les objectifs de réduction de la pauvreté de GPRS I et II. D'un point de vue historique, les capacités institutionnelles des agences gouvernementales pour l'environnement et l'énergie du Ghana ont toujours été moindres et les interventions du PNUD en vue de renforcer ces capacités sont des plus pertinentes. Bien que la conception du projet soit globalement conforme aux bonnes pratiques, des lacunes subsistent dans l'approche du PNUD. En effet, lors de l'élaboration des programmes ou projets, l'utilisation d'études permettant de compléter le Bilan commun de pays (BCP) n'est pas suffisante.

### **Efficacité**

Le programme du PNUD est efficace et apporte une contribution positive aux résultats de développement au Ghana. Le PNUD a réussi à maintenir sa pertinence quant aux besoins et priorités nationales et a été sensible aux changements dans le contexte politique, économique et social au cours des deux cycles de programmation. Un grand nombre des programmes du PNUD présentent des réalisations.

---

<sup>3</sup> Afin de se lancer dans un processus de transformation de repositionnement du PNUD Ghana en tant que fournisseur d'expertise technique de haute qualité et des conseils à l'appui du renforcement des capacités nationales pour le développement humain durable, un plan de transformation a été élaboré en 2009. Il a proposé des modifications de structure du bureau de pays et de la reconfiguration des processus d'affaires.

Dans le domaine de la **gouvernance**, le PNUD a renforcé les institutions importantes œuvrant pour la gouvernance démocratique, par exemple, la Commission électorale. Cela a également favorisé l'établissement de nouvelles institutions pour la prévention des conflits, à savoir le Conseil national pour la paix et les Conseils consultatifs pour la paix régionale, et la Commission nationale du Ghana sur les armes légères. Ces institutions ont joué un rôle important dans le succès des élections présidentielles et législatives tenues en 2008 et la contribution du PNUD à la réussite des élections est largement reconnue. L'amélioration de l'accès des pauvres à la justice s'est avérée plus ardue et le succès du PNUD pour cet aspect est modéré. Chose certaine, son soutien a renforcé les institutions dans le secteur de la justice et contribué à la création d'un forum de haut niveau au sein du gouvernement afin de relever les défis dans le secteur de la justice. Les défis dans le secteur de la justice sont importants et nécessitent des ressources importantes. La collaboration entre le gouvernement, les partenaires de développement et la société civile sont essentiels afin de relever ces défis.

Dans le domaine de la **réduction de la pauvreté et des OMD**, le PNUD a connu un succès notable dans certains projets, et un succès moindre dans d'autres. L'appui du PNUD pour les interventions d'ordre communautaire a permis d'améliorer la vie des populations pauvres, en particulier celle des femmes issues des régions les plus pauvres du Ghana. Il existe des preuves de l'amélioration du capital humain et social de base des bénéficiaires de la communauté des projets de moyens d'existence durables en milieu rural et du projet Villages du millénaire. Le *cluster* (ou « grappe » ou « module ») de Bonsaaso du projet Villages du millénaire présente un exemple de réalisation remarquable, avec un taux de mortalité maternelle de zéro et une augmentation considérable des accouchements ayant lieu dans des établissements de santé. Les interventions d'ordre communautaire présentent un fort accent mis sur le renforcement du capital humain et social, et un accent insuffisant mis sur les aspects économiques, tels que l'accès au microcrédit et aux marchés, limitant ainsi l'impact potentiel des initiatives. De plus, bien que les membres des communautés soient autonomes et capables de se mobiliser pour passer à l'action, cela n'est pas compensé par une représentation équivalente en leur nom par les fonctionnaires des administrations locales.

L'appui du PNUD aux institutions de microfinance a créé un marché pour la microfinance et une augmentation des bénéficiaires de la micro entreprise. Les gains provenant de l'appui du PNUD aux activités de plaidoyer du secteur privé, cependant, ont été moindres.

Le développement des capacités au niveau du gouvernement central pour la planification et la budgétisation en faveur des pauvres, les S & E, ainsi que la capacité statistique commencent à montrer des résultats positifs, bien qu'il y ait encore du chemin à faire. Les Rapports sur le développement humain (RDH) constituent de bons véhicules pour le plaidoyer et sont considérés comme une source importante d'informations pour les politiques. Or, le contenu et la qualité des RDH de district déjà publiés soulèvent des doutes quant à la valeur des publications de l'avenir, compte tenu des ressources limitées du PNUD.

Le PNUD est un partenaire important dans les questions **environnementales et énergétiques**, et son soutien a contribué à établir des cadres de politique nationale qui aideront le Ghana dans ses efforts de promotion de la durabilité environnementale dans le contexte du changement climatique. Le soutien apporté à la *Ghana Environmental Conventions Coordinating Authority*

(“ Autorité de coordination des conventions environnementales du Ghana » ou GECCA) a aidé le gouvernement à coordonner ses efforts en matière de protocoles importants, notamment la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC par son acronyme anglais) et le Protocole de Kyoto, ainsi que la Convention sur le commerce international des espèces menacées d'extinction. L'appui du PNUD a également contribué au renforcement des capacités nationales pour des risques de catastrophes naturelles, et l'efficacité de sa réponse à la situation d'urgence nationale suite aux inondations de 2007-2008 a été remarquable. Des indications de succès de projets pilotes se font également sentir dans le domaine de l'amélioration de l'accès des pauvres à l'énergie durable. Toutefois, étant donné que les projets pilotes en matière de gestion durable des terres ne sont pas ancrés à l'échelle institutionnelle, le soutien du gouvernement est limité et ne permet pas de forger de meilleurs résultats.

### **Efficienc e du programme**

Alors que le PNUD Ghana a fait des efforts pour améliorer son efficacité, l'efficienc e de son programme n'est pas au niveau permettant la réalisation de sa vision d'être un partenaire de développement susceptible, par ses connaissances, de fournir des conseils de haute qualité et un soutien technique efficace. Pour la plupart des cycles de programmation 2006-2010, des plans de travail annuels (PTA)<sup>4</sup> ont été approuvés dans le deuxième trimestre de l'exercice, laissant ainsi entre six et neuf mois pour la mise en œuvre. La fusion des PTA, en partie en réponse aux tendances des sociétés, a permis de réduire les retards, mais n'a pas nécessairement amélioré la qualité de la planification, en l'absence de documents de programme détaillé. Le PNUD Ghana a déployé un effort concerté afin de réduire le nombre de petits projets, ce qui n'a pas été facile dans un contexte de ressources limitées. En tentant de répondre aux nouvelles demandes du gouvernement, le PNUD continue de gérer le risque de propagation de ses ressources déjà limitées. Certaines inefficacités de programme proviennent des synergies limitées entre les interventions.

### **Durabilité**

La durabilité est un défi présent dans l'ensemble du portefeuille du programme du PNUD Ghana, bien qu'elle diffère un peu dans les différents domaines thématiques et les différents types de projets. Bien que tous les plans de travail annuels contiennent les détails des menaces à la durabilité, les stratégies d'atténuation des risques sont rarement en place ou appliquées de manière uniforme. Les stratégies de sortie explicites sont l'exception plutôt que la règle.

Le portefeuille de gouvernance traite de questions de nature politique et la durabilité des interventions du PNUD dépend, dans une large mesure, de la volonté politique de favoriser des réformes et la coopération entre les institutions nationales, ainsi que la volonté d'engager des ressources humaines et financières. Des initiatives telles que la *National Peace Architecture* (architecture nationale pour la paix) et des *Community Mediation Centres* (centres de médiation communautaires) nécessitent une législation leur permettant d'accéder à un financement durable approprié de la part du gouvernement.

---

<sup>4</sup> Les plans de travail annuels définissent les activités et les budgets pour une gamme de projets connexes et servent de base à un accord entre le PNUD et le partenaire d'exécution (dans la plupart des cas, le gouvernement du Ghana).

Les problèmes de durabilité sont inhérents, au sein des interventions d'ordre communautaire. Les communautés doivent s'approprier de nouvelles initiatives et cela nécessite du temps. La faiblesse de la gouvernance locale et de la capacité du gouvernement composent les défis de la durabilité des interventions d'ordre communautaire, tels que ceux observés dans le nord du Ghana. L'absence actuelle d'une forte orientation du marché vers les interventions d'ordre communautaire limite sérieusement les perspectives de durabilité.

Les perspectives de durabilité sont accrues là où l'appropriation du gouvernement est forte, tel que les projets *Multi-Media Incubator Centre* (centre incubateur multimédia) et *Community Information Centres* (centres communautaires d'informations). Les considérations de durabilité ont été intégrées dans la conception des projets et le gouvernement a été le principal bailleur de fonds et initiateur. En revanche, l'appropriation gouvernementale des projets de gestion durable des terres est plutôt moindre, compte tenu du fait que la principale source de financement et la mise en œuvre du programme demeurent en dehors du gouvernement et qu'aucun programme défini n'existe pour leur intégration dans les programmes gouvernementaux.

### **Position stratégique**

En termes de **pertinence stratégique et de réactivité**, ERAD a constaté que le programme du PNUD au cours des deux cycles évalués a su répondre aux priorités nationales du Ghana, de manière générale. Le PNUD a également été sensible aux changements de contexte national et aux urgences, par exemple, en accordant un appui aux institutions compétentes afin d'assurer des élections pacifiques, en favorisant l'établissement de nouvelles institutions telles que la *Savannah Development Agency* (agence de développement Savannah) qui vient en aide à la région plus pauvre du Nord, et en répondant aux catastrophes naturelles telles que les inondations. De nombreux gouvernements et partenaires non gouvernementaux considèrent le PNUD comme un partenaire flexible, ce qui est louable. Toutefois, il existe un risque que le PNUD réagisse aux demandes ad hoc et que les enjeux stratégiques soient reportés.

Le PNUD est moins agile pour répondre aux changements stratégiques ou aux problématiques émergentes. Par exemple, son programme 2006-2010 ne reflète pas adéquatement l'évolution de l'accent du gouvernement sur la « croissance », dans GPRS II. Les interventions du PNUD pour la réduction de la pauvreté demeurent ancrées dans le paradigme de « pauvreté » plutôt que le paradigme de « croissance ». Le PNUD est en train d'articuler pleinement sa réponse à la problématique du pétrole et du gaz. Il a commandé un RDH pour la région de l'Ouest, où la découverte du pétrole est survenue, qui sera utilisé comme base pour sa réponse. Une approche approfondie pour une question aussi importante est louable, mais le *timing* est tout aussi important. La vitesse à laquelle le PNUD prépare sa réponse pourrait être accélérée sans que la qualité, la pertinence et l'intégrité de la réponse s'en trouvent affectées.

Le PNUD Ghana a un **avantage comparatif** dans le développement d'interventions novatrices et stimulantes malgré des ressources financières limitées. Son défi est de rendre les avantages de ces interventions durables. Les agents du PNUD sont appréciés pour leur expertise technique. Dans le domaine de la gouvernance, le rôle non partisan du PNUD dans les questions politiquement sensibles a gagné le respect de l'organisation. Certains éléments d'avantage comparatif sont relativement sous-exploités. Par exemple, la collaboration du PNUD avec le reste du système des

Nations Unies est bonne, mais des occasions sont parfois manquées, comme dans le programme d'accès à la justice (*Access to Justice*). La facilitation de la coopération Sud-Sud par le PNUD a été positive et l'organisation a fourni un soutien électronique au gouvernement pour la ratification et la domestication des protocoles de la *Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest*. Les partenaires gouvernementaux estiment que le PNUD pourrait faire davantage pour faciliter la coopération Sud-Sud.

La promotion des **valeurs des Nations Unies** a joué un rôle important dans les programmes et les activités du PNUD Ghana. Le PNUD a fourni un soutien considérable aux efforts déployés par le Ghana pour atteindre les OMD, par le biais de travail de plaidoyer et des organes de renforcement centraux tels que le *National Development Planning Commission* (commission nationale de planification du développement) et les *Ghana Statistical Services* (services statistiques du Ghana). Le PNUD Ghana a maintenu l'autonomisation des femmes et l'équité des sexes en tant que priorités élevées, notamment dans sa programmation, en particulier dans le domaine thématique de la gouvernance. La programmation très claire et le soutien pour l'atteinte de l'équité entre les sexes sont des aspects qui méritent des éloges pour le bureau de pays. La programmation du PNUD a explicitement mis l'accent sur les pauvres et les groupes défavorisés, notamment ceux qui vivent dans les régions les plus pauvres du pays. En favorisant l'accès aux droits de l'homme, le PNUD a mis l'accent sur les groupes vulnérables tels que les femmes et les enfants. De plus, le PNUD a accordé une attention aux groupes marginalisés, à savoir, les prisonniers. Toutefois, il existe un écart dans l'aide apportée à d'autres groupes marginalisés, notamment les personnes handicapées.

L'évaluation du PNUD en tant que partenaire de dialogue politique est clairement positive, du point de vue des représentants du gouvernement, qu'il s'agisse de l'administration antérieure ou actuelle. Le PNUD est perçu comme un conseiller de confiance et un partenaire très apprécié non concurrencé par une autre organisation multilatérale. Le PNUD n'a pas assez tiré parti de cette position privilégiée en vue de renforcer l'appropriation nationale du programme de développement par un éventail plus large d'intervenants. Pendant un certain nombre d'années, le PNUD a fourni un appui pour le développement des capacités de la société civile à faire participer le gouvernement aux questions politiques de fond et aux innovations financées telles que les *Governance Issues Forums* (forums sur les questions de gouvernance). Au cours des deux dernières années, la nature de l'engagement du PNUD avec la société civile a toutefois changé. Certaines organisations de la société civile perçoivent une réticence du PNUD à initier un dialogue politique de fond. Pour le PNUD, la participation du secteur de la société civile a constitué un défi, étant donné que de grands enjeux internes existent au sein de l'organisation d'encadrement. Le PNUD a commencé à établir des partenariats stratégiques avec le secteur privé et ce domaine d'activité de l'organisation est très prometteur. L'engagement du PNUD avec d'autres partenaires est le plus souvent relié aux questions programmatiques et le dialogue est limité lorsqu'il s'agit des questions politiques de fond.

## **Conclusions**

L'objectif de cette évaluation est d'analyser la manière dont le PNUD s'est positionné au Ghana, pour ajouter de la valeur aux efforts de développement du pays, et d'identifier les progrès vers le développement. L'évaluation a établi les conclusions suivantes :

**Première conclusion : Le PNUD a apporté une contribution substantielle au développement du Ghana. L'organisation est considérée par les deux administrations gouvernementales passées et présentes comme un partenaire de développement de grande valeur, prêt à épauler le gouvernement dans la réalisation de ses ambitions de développement du Ghana. Le PNUD s'est engagé de façon significative en matière de conseil politique et de participation communautaire, mais des lacunes subsistent par rapport aux gouvernements locaux.**

Les interventions du PNUD au cours des périodes de programmation ont ciblé les défis majeurs du programme national de création de richesses et de réduction de la pauvreté. La concentration sur les problématiques telles que les communautés marginalisées, l'équité entre les sexes, les groupes vulnérables et les zones défavorisées du Ghana, en particulier la division Nord-Sud, a contribué à la sensibilisation et à l'action politique en faveur de la décentralisation et du développement équitable. Une réalisation importante est l'intégration des OMD dans le système de planification nationale du Ghana. Les efforts continus du PNUD pour sensibiliser aux OMD et promouvoir leur réalisation dans les interventions en aval ont aidé à atteindre cet objectif.

Les initiatives du PNUD ont contribué à la création de nouvelles institutions et au renforcement de celles existantes. Le *National Architecture for Peace* (architecture nationale pour la paix), en particulier le Conseil national pour la paix, représente l'une des contributions les plus importantes du PNUD. La qualité des travaux consultatifs du PNUD dans le domaine de la résolution des conflits est remarquable et la création de la Commission nationale du Ghana sur les armes légères en est un autre exemple. Dans le domaine de l'environnement et de l'énergie, l'appui du PNUD a joué un rôle dans le développement de cadres politiques nationaux et l'intégration des questions environnementales dans la planification. Le PNUD a maintenu un accent de développement cohérent sur le développement des capacités pour la mise en œuvre des politiques, stratégies et plans relatifs à l'environnement et à l'énergie.

En plus de son travail à l'échelle politique, le PNUD a favorisé une gamme importante d'activités au niveau du terrain et de la base, notamment dans les domaines thématiques de l'énergie et de l'environnement (gestion durable des terres, sources d'énergie alternatives) et des moyens d'existence durable (villages de développement pour le millénaire, beurre de karité, microfinance, ainsi que les micro, petites et moyennes entreprises).

Le PNUD dispose d'un bon bilan aux niveaux en amont et en aval, avec peut-être une lacune au niveau intermédiaire, c'est-à-dire l'appui au processus de décentralisation et la gouvernance économique locale. Bien qu'un appui régulier ait pu être donné aux autorités locales, l'appui au développement de leurs capacités n'a pas, jusqu'ici, été au cœur du programme du PNUD, bien que de nouvelles initiatives sont prévues. Le PNUD a initié l'élaboration de RDH de district dans trois districts. L'intention d'étendre ces rapports à 12 districts inspire une note de prudence. Compte tenu de leur forme et contenu actuels, et en l'absence d'une stratégie de diffusion et de dénombrement des stocks, il n'est pas certain que ces rapports constitueront une base solide pour la planification d'activités de développement ou de renforcement institutionnel à l'échelle du district.

**Deuxième conclusion : Le PNUD a établi un partenariat très solide avec le gouvernement ghanéen et les intervenants d'État, et est reconnu pour sa contribution au dialogue politique de fond. Le PNUD est perçu en tant que conseiller de confiance, par le gouvernement. Or, le PNUD n'a pas assez tiré parti de cette position privilégiée en vue de renforcer l'appropriation nationale du programme de développement par un éventail plus large d'intervenants. Son implication moindre avec d'autres partenaires de développement réduit les possibilités de dialogue quant aux problématiques de politique de fond dont le gouvernement pourrait tirer profit.**

L'engagement du PNUD avec la société civile a été une caractéristique des programmes du PNUD au cours des deux cycles de programmation, mais la nature de la mission a changé au fil du temps. Au cours des deux dernières années de la période de programmation actuelle, le partenariat du PNUD avec la société civile s'est avéré discret, contrairement aux années précédentes. Il existe un certain nombre d'organisations de la société civile impliquées dans les projets du PNUD, en particulier les interventions à base communautaire pour les projets relatifs aux moyens de subsistance durables et à l'environnement et à l'énergie. Cependant, le dialogue politique et de plaidoyer qui caractérisait l'engagement du PNUD avec la société civile durant le premier cycle du programme, n'est plus évident. Le manque de clarté concernant le statut du *Civil Society Resource Centre* (centre des ressources de la société civile) a renforcé la perception de la société civile qui estime que le PNUD n'est pas favorable au développement de ses capacités et ne s'implique pas suffisamment avec la société civile dans les questions politiques ou de plaidoyer.

Le PNUD crée constamment des partenariats avec le secteur privé et ce dernier, tout en contribuant financièrement aux interventions de développement, bénéficie également des interventions du PNUD en vue de renforcer les capacités. Les partenariats stratégiques avec le secteur privé sont d'abord des partenariats avec des sociétés internationales telles que la Fondation MTN Ghana, Cadbury et IBM. Avec elles, le PNUD n'engage pas de dialogue politique. Le PNUD a encouragé la *Private Enterprise Foundation* à engager un dialogue avec le gouvernement sur la stratégie de développement du secteur privé et l'environnement réglementaire des entreprises, mais la fondation a limité son adhésion et sa représentation.

Le PNUD coopère avec d'autres partenaires à un certain nombre de projets. Ces partenaires semblent avoir peu de connaissances approfondies sur ce que le PNUD fait, ce qui peut être aisément rectifié par une meilleure communication par le PNUD. Ceci est en partie issu du fait que le PNUD ne communique pas toujours le contenu de ses programmes et succès. Les ressources limitées de la communication ajoutent également au problème et le fait de ne pas être en mesure de financer adéquatement les activités après-lancement du RDH est une source de préoccupation. La collaboration avec les autres partenaires au développement, y compris les nouveaux partenaires pour le Ghana, pourrait être plus approfondie, avec le concours du Ministère des Finances et du développement économique pour créer un espace réservé à un tel dialogue.

Les bonnes relations du PNUD avec le gouvernement sont essentielles pour l'efficacité de sa présence dans le pays et doivent être préservées. Le bureau de pays s'efforce de maintenir un équilibre dans ses relations avec le gouvernement et les parties prenantes aux intérêts divergents, ce qui n'est pas une tâche facile. L'évaluation a démontré que la réactivité élevée du PNUD a



rendu ses interventions plus vulnérables car exposées à un soutien gouvernemental instable et à des priorités politiques changeantes. Par exemple, l'appui accordé par le PNUD à la Commission de révision constitutionnelle nouvellement établie a entraîné une réduction du soutien à d'autres projets dans le portefeuille de gouvernance.

**Troisième conclusion : Le PNUD a favorisé un certain nombre d'initiatives pilotes, en particulier dans le domaine des moyens de subsistance en milieu rural, de l'énergie et de l'environnement durables. Bien que prometteurs, ces projets pilotes ont atteint un nombre limité d'utilisateurs et de communautés bénéficiaires, qui n'ont pu en bénéficier que pendant une durée limitée. Les initiatives favorisant l'accès au marché et la croissance des pauvres ne sont pas suffisamment mises en valeur et limitent la durabilité. Sans une stratégie explicite prenant en compte des mesures d'appropriation nationale, le renforcement des capacités et les leçons tirées des activités pilotes, le gouvernement du Ghana et d'autres partenaires nationaux et internationaux ne pourront pas élargir et soutenir ces activités pilotes, et les retombées seront réduites.**

Le soutien apporté par le PNUD a permis au gouvernement de tester des solutions innovatrices aux défis du développement. Le *Multi-Media Incubator Centre* (centre incubateur multimédia) et les projets relatifs à l'énergie sont quelques exemples d'approches novatrices vers le développement. Le programme ambitieux des interventions à base communautaire tels que les projets de moyens d'existence durables en milieu rural et Villages du millénaire ont fourni un espace pour de nouvelles approches du développement dans les zones les plus défavorisées du pays. À travers ces interventions, le PNUD a créé le potentiel pour l'atteinte des objectifs de développement durable fixés.

Pourtant, en raison de la nature exploratoire de ces activités et des ressources limitées, l'accès des bénéficiaires demeure encore très limité. Deux nouvelles questions consistent à savoir comment assurer la pérennité des avantages et comment accroître l'étendue des avantages. Les stratégies pour la durabilité ne sont pas toujours en place ou ne sont pas claires. Dans plusieurs cas, des initiatives locales ont été élaborées à travers l'implication d'universités et d'organisations non gouvernementales, mais avec une participation limitée des institutions publiques. L'engagement du gouvernement du Ghana ou d'autres partenaires internationaux de développement n'était pas toujours clair quant au soutien et au développement de ces expériences, avec le risque qu'elles se limitent à des modèles individuels isolés. L'implication des gouvernements locaux pourrait s'avérer un élément clé. L'élargissement de ces interventions pilotes ne relève pas de la responsabilité du PNUD. Or, le PNUD devrait malgré tout intégrer la façon dont les interventions peuvent être renforcées et plus durables dans la conception des projets pilotes ou catalytiques.

Certains défauts de conception doivent être abordés, tels que l'attention limitée ou tardive apportée à la génération de revenus, au recouvrement des coûts, à la croissance des micro et petites entreprises ainsi qu'à l'accès aux marchés. Il ne fait aucun doute que la promotion des besoins humains de base (santé, alphabétisation) est essentielle et louable. Pourtant, le fait d'attendre trois ans ou plus, comme dans le cas des Villages du millénaire, avant de mettre en place des débouchés économiques concrets en forte demande parmi les bénéficiaires peut constituer une limitation sérieuse. On accorde trop peu d'attention aux facteurs économiques

fondamentaux tels que les budgets des entreprises, la rentabilité, et l'accès aux services financiers et aux marchés des produits finis.

**Quatrième conclusion : Le PNUD Ghana est reconnu pour sa capacité importante et sa contribution positive au développement du Ghana. Certains processus d'affaires inefficaces et des problèmes fonctionnels sévissent au niveau du bureau de pays et pourraient, s'ils ne sont pas contrôlés, affecter le moral du personnel et ruiner les réalisations du PNUD Ghana.**

La qualité de la planification dans le bureau de pays soulève des interrogations et affecte l'exécution des projets, aussi bien en termes de taux de dépenses des fonds que de la qualité des dépenses en questions. Les retards qu'accuse la finalisation des plans annuels réduisent les délais disponibles pour l'exécution du projet.

Les défis du système de gestion financière du PNUD, l'Atlas, sont pris en considération, mais ne constituent qu'un élément de réponse aux retards des paiements aux fournisseurs ou des transferts de fonds aux partenaires d'exécution. Le bureau est soumis à une lourde charge administrative, ceci en raison du fait que la majorité des projets exige un paiement direct aux fournisseurs.

Le plan de transformation du bureau de pays a identifié des moyens de réorienter le bureau vers une nouvelle vision. Le bureau a apporté quelques améliorations dans les processus administratifs, mais a reporté la mise en œuvre d'initiatives plus concrètes. Les retards rencontrés dans la mise en œuvre complète du plan de transformation sont compréhensibles dans une certaine mesure, mais le fait est que le bureau est demeuré dans l'incertitude sur ces questions cruciales.

**Cinquième conclusion : La gestion des connaissances, la gestion des informations et les S & E au niveau du bureau de pays ne sont pas efficaces. Les S & E sont faibles, ce qui limite les opportunités du PNUD de tirer parti des expériences passées et d'apporter des améliorations et des changements à un programme ou à un projet.**

Des S & E forts constituent une condition préalable pour codifier les enseignements tirés des précédentes expériences et générer des connaissances à partir des travaux pilotes en aval afin de mettre en œuvre des politiques de travail en amont. La faiblesse des S & E au niveau du bureau de pays ne constitue pas uniquement un reflet des contraintes de capacité du bureau dans ce domaine. C'est également le reflet de graves problèmes minant la capacité de S & E des partenaires nationaux. Dans de nombreux cas, la qualité des rapports émis par ces derniers est déplorable et le bureau de pays manque de moyens pour fournir le soutien et les conseils nécessaires. En conjonction avec le défi que pose la gestion de l'économie se trouve le mauvais état de la gestion des connaissances au niveau du bureau de pays. Il est très difficile d'établir une communication permanente et effective, les informations requises étant rarement disponibles dans l'immédiat, mais plutôt réparties entre les membres du personnel et leurs ordinateurs respectifs. Les connaissances et les informations constituent des actifs du bureau de pays, au même titre que les fonds, et doivent être mieux gérées afin que le PNUD puisse mener à bien sa mission.

## **Recommandations**

**Recommandation 1 : Le PNUD Ghana devrait renforcer sa capacité de conseil afin de soutenir la transition du Ghana vers le statut de pays à revenu intermédiaire. Ainsi, son portefeuille reflètera l'environnement dynamique du Ghana, accompagnant le pays dans son développement d'une société d'intégration et sa construction d'une nation prospère. Les campagnes de plaidoyer permanentes du PNUD constituent l'élément clé pour une approche de développement humain pour la croissance et le développement du Ghana.**

Dans la pratique, ceci signifie que le PNUD doit se mettre en position d'offrir au gouvernement des conseils de premier choix et l'expertise nécessaire pour affronter des défis complexes. Les opportunités et les défis économiques des secteurs du gaz et du pétrole constituent un bon exemple. Dans le respect de son programme de développement humain, le PNUD Ghana doit se concentrer sur la sensibilisation concernant les politiques bénéficiant aux populations pauvres et aux femmes, et dénoncer les inégalités socio-économiques dans le pays.

Le portefeuille des activités pourra inclure des sessions de sensibilisation sur le développement économique local et des programmes encourageant les partenariats entre secteurs privés et publics pour le développement. Les conseils de politique stratégique du PNUD doivent s'appuyer sur des expériences pratiques au niveau local et le PNUD conservera un portefeuille de projets catalyseurs. Il devra accorder une plus grande priorité aux activités économiques orientées vers le marché dans les projets communautaires ayant un rôle de catalyseur afin d'améliorer leurs perspectives de durabilité.

Il devra accorder une plus grande priorité aux activités économiques orientées vers le marché dans les projets communautaires ayant un rôle de catalyseur afin d'améliorer leurs perspectives de durabilité.

**Recommandation 2 : Le PNUD Ghana devra continuer ses efforts de renforcement de la gouvernance démocratique, mettant l'accent sur la sensibilisation pour le renforcement des connaissances et des compétences de base des partenaires nationaux. Il devra également continuer de plaider pour des ressources appropriées des institutions de gouvernance essentielles pour le maintien de la bonne trajectoire pour la gouvernance démocratique au Ghana.**

Le renforcement de la gouvernance démocratique doit se faire dans un contexte de politique gouvernementale sur la décentralisation. Le PNUD étendra alors ses efforts de renforcement des institutions de gouvernance au niveau des districts du gouvernement. À cet effet, il devra évaluer l'efficacité des RDH de district en tant que moyen de renforcement de la gouvernance locale.

**Recommandation 3 : Le PNUD Ghana doit concentrer ses efforts pour le renforcement de la capacité du gouvernement répondre aux changements des tendances aux niveaux régional, national et mondial.**

Ceci consiste à renforcer la capacité du gouvernement à négocier des accords et à appliquer des politiques et des règlements. Bien que la priorité des efforts du PNUD doive évoluer vers la

sensibilisation stratégique, il est recommandé que les projets locaux soient utilisés pour l'élaboration des politiques.

**Recommandation 4 : Le PNUD Ghana doit soutenir le développement de la capacité nationale en matière de S&E au Ghana. Ceci se fera en partenariat avec les autres organismes des Nations Unies au Ghana.**

Collaborant avec les autres organismes des Nations Unies présents au Ghana, le PNUD devra élaborer un plan pour le développement de la capacité nationale dans le secteur de la gestion de l'économie, en prenant en compte les initiatives ayant déjà été mises en œuvre par les autres agences. Dans cette optique, son soutien actuel au développement de la capacité nationale, à la planification centralisée et à la surveillance doit également être pris en compte. Bien que la priorité des efforts du PNUD dans ce domaine soit le développement de la capacité au niveau du gouvernement, il devra également considérer ses moyens de contribuer au développement de la capacité au niveau des institutions non gouvernementales.

**Recommandation 5 : Le PNUD Ghana doit améliorer le dialogue avec un large éventail de participants, notamment la société civile et le secteur privé, afin de renforcer les partenariats et de favoriser la prise en charge nationale des interventions du PNUD.**

Le PNUD devra créer un espace alloué au dialogue stratégique avec la société civile et le secteur privé autour des problèmes de développement et, de ce fait, améliorer la qualité de son partenariat avec ces intervenants. Le PNUD devra également tirer profit de sa position de « conseiller privilégié du gouvernement » pour engager un dialogue politique approfondi sur les importants problèmes de développement avec les autres acteurs de ce secteur.

**Recommandation 6 : Le PNUD Ghana doit se transformer en organisme de sensibilisation à la connaissance. Pour cela, il doit améliorer la qualité de sa gestion des connaissances et des informations dans tous les domaines de travaux, renforcer ses systèmes internes de gestion de l'économie et améliorer sa communication.**

Le système de gestion des connaissances et des informations doit garantir, non seulement la disponibilité et le suivi de base de toute documentation électronique importante dans le portefeuille, mais également l'identification des rôles et des responsabilités des agents du PNUD, ainsi que l'association des partenaires afin d'assurer l'exactitude et la fiabilité des informations d'une part, et d'autre part que le partage des connaissances soit effectif.

Le PNUD doit s'assurer de développer la capacité interne requise pour des suivis et des évaluations efficaces. À cet effet, il faut exiger que le personnel dispose des compétences nécessaires pour la conduite de cette importante fonction ; garantir la mise en œuvre rigoureuse du plan d'évaluation ; et obtenir que les enseignements tirés des évaluations fassent l'objet d'une documentation qui sera distribuée en interne ainsi qu'aux intervenants et partenaires.

Le PNUD doit mettre à jour sa stratégie de communication et les compétences de communication de son personnel afin de communiquer ses travaux de manière plus effective. Il devra accorder

une attention toute particulière à la distribution de ses publications, car celles-ci offrent des opportunités d'échange d'idées à propos de ses travaux avec les parties prenantes extérieures.

**Recommandation 7 : Le PNUD Ghana doit accélérer la mise en œuvre de l'amélioration de ses processus d'affaires et de sa capacité opérationnelle, lesquels doivent s'inscrire dans la ligne de la nouvelle orientation stratégique définie pour le bureau de pays.**

Les mesures prises à ce jour pour rationaliser les processus et restructurer le bureau de pays en vue d'en améliorer la capacité opérationnelle doivent constituer le fondement d'une meilleure efficacité globale du PNUD Ghana.

Il faudra se pencher plus particulièrement sur le défi que pose la qualité variable de la planification et des rapports. Il faut normaliser les différents formats adoptés pour les programmes, les plans de projets et les rapports d'évolution et soumettre ces éléments à un rigoureux contrôle de qualité.

**Recommandation 8 : Dans son processus de transition vers un portefeuille restructuré, le PNUD Ghana doit élaborer des plans de durabilité et des stratégies de sortie dans les secteurs clés de son programme. Ceci peut se faire en accord avec le Ministère des finances et de la planification économique, en y associant les partenaires et les parties responsables ainsi que d'autres acteurs importants du développement au Ghana.**

Les plans de durabilité et les stratégies de sortie devraient explicitement indiquer comment ces plans et stratégies comptent parvenir à la durabilité et qui assumera la responsabilité de les implémenter. Ils devraient aussi inclure le calendrier du désengagement progressif du PNUD.