

Mars 2002

L'élaboration du Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté Ghanéen

DEPARTEMENT
DES POLITIQUES ET ETUDES

DIVISION DE LA MACRO-
ECONOMIE ET DES ETUDES

Christophe BARAT
Benoît MASSUYEAU
Gille SPIELVOGEL

(DIAL)

AVERTISSEMENT : *les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de son auteur et ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence française de Développement.*

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION ET CONCLUSION	4
 PARTIE 1.–	
PROCESSUS D'ÉLABORATION ET APPROPRIATION DE LA STRATÉGIE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ	6
1.1.- Perspectives et étapes de l'élaboration du GPRS	6
1.2.– Statut et positionnement du GPRS dans la stratégie de politique économique ghanéenne	8
1.2.1.- Manque d'intégration avec les autres outils de gestion publique	8
1.2.2.- Limites des implications budgétaires	10
1.3.- Implication des bailleurs de fonds	11
1.4.- Degré d'appropriation	12
1.4.1.- Appropriation au niveau de l'administration	12
1.4.2.- Appropriation de la société civile	12
 PARTIE 2.–	
ANALYSE DE LA PAUVRETÉ FONDANT LA STRATÉGIE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ	14
2.1.- Outils d'analyse et critique de la méthodologie	14
2.2.- Principaux résultats	15
2.3.- Soucis d'une véritable ré-allocation sectorielle et géographique	17
 PARTIE 3.–	
STRATÉGIE DE LONG TERME ET THÉMATIQUES DU GPRS	18
3.1.- Le cadre macroéconomique (ou l'ajustement macroéconomique)	19
3.1.1.- Analyse	19
3.1.2.- Stratégie de long terme	19

3.1.3.- Actions immédiates	19
3.2.- L'augmentation de la production et les opportunités d'emplois	20
3.2.1.- Analyse	20
3.2.2.- Stratégie de long terme	20
3.2.3.- Actions immédiates	21
3.3.- Le développement des ressources humaines et les services de base	22
3.3.1.- Analyse	22
3.3.2.- Stratégies de long terme	23
3.3.3.- Actions immédiates	24
3.4.- Les programmes spécifiques de lutte contre la vulnérabilité	25
3.4.1.- Analyse	25
3.4.2.- Stratégies de long terme	25
3.5.- La gouvernance	26
3.5.1.- Analyse	26
3.5.2.-Stratégie de long terme	26
3.5.3.- Actions immédiates :	27

PARTIE 4.-

LES CAPACITÉS DE MONITORING ET D'ÉVALUATION	28
--	-----------

L'ELABORATION DU DOCUMENT STRATEGIQUE DE REDUCTION DE LA PAUVRETE GHANEEN

INTRODUCTION ET CONCLUSION

Le document stratégique de réduction de la pauvreté ghanéen est appelé GPRS *pour Ghana poverty reduction strategy*. Cependant, cet acronyme pourrait aussi bien correspondre à *une Growth and poverty reduction strategy* tant son contenu est tout autant axé sur la promotion de la croissance que sur la réduction de la pauvreté proprement dite, les deux étant fortement complémentaires.

Suite à la mission effectuée par DPE/DME et DIAL en octobre 2001, une analyse préliminaire du GPRS a été réalisée pour être intégrée dans le CIP Ghana 2002 du département géographique. Entre-temps, les autorités ghanéennes ont diffusé un quatrième draft du GPRS (mi-décembre 2001). L'objet de ce rapport sera donc une réactualisation de cette analyse initiale, au regard notamment des réponses apportées par la nouvelle version du GPRS aux insuffisances constatées dans les anciennes. Le plan de ce rapport est cependant un peu remanié et se concentrera sur :

- le processus d'élaboration et l'appropriation de la stratégie de lutte contre la pauvreté ;
- l'analyse de la pauvreté fondant la stratégie de lutte contre la pauvreté ;
- la stratégie de développement de long terme et les thématiques du GPRS qui en découlent ;
- les capacités de monitoring et d'évaluation.

Ce rapport bénéficie notamment des analyses réalisées par l'ODI¹ dans le cadre d'une commande du PSA² à travers deux études portant sur l'institutionnalisation des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté en Afrique :

- une étude transversale sur 8 PRSP diffusée en mai 2001 (Bénin, Ghana, Kenya, Mali, Malawi, Mozambique, Rwanda et Tanzanie) ;
- une étude spécifique au Ghana (étude octobre 2000 / février - avril 2001) diffusée en septembre 2001 sur *l'influence potentielle du processus PRSP sur l'institutionnalisation de la réduction de la pauvreté dans la politique économique du pays*.

¹ ODI : Overseas Development Institute

² PSA : Partenariat Stratégique pour l'Afrique

À la lecture du GPRS et des analyses critiques qui en ont été faites, on peut avoir quelques doutes sur l'apport réel de ce processus, dans son état actuel, sur les mécanismes d'élaboration des politiques publiques tournées vers la lutte contre la pauvreté. Ce constat découle de deux observations :

- le manque d'intégration du GPRS avec les autres processus en cours que sont l'élaboration des programmes sectoriels (SWAp) réalisés par les Ministères techniques et le cadrage budgétaire à moyen terme (MTEF) conduit par le Ministère des finances. Cette limite s'explique notamment par la faiblesse institutionnelle du NDPC³ qui conduit le GPRS ;
- l'impact limité en termes financiers que l'on peut attendre du GPRS. En effet, compte tenu des contraintes macroéconomiques et financières actuelles, ce processus ne paraît pas devoir modifier en profondeur les allocations budgétaires dédiées à la lutte contre la pauvreté alors même que les ressources attendues de l'initiative PPTE⁴ pourraient être plus importantes que prévues à court terme, compte tenu des traitements attendus en Club de Paris (renégociation de la date butoir, extension du périmètre de la dette, ...).

Il ne s'agit pas ici de critiquer les axes prioritaires du GPRS (fortement accés sur la croissance) qui sont du seul ressort des autorités et résultent d'un processus mené par un gouvernement élu démocratiquement, mais de voir dans quelle mesure le GPRS en tant que document mais surtout processus aura un véritable impact.

Parmi les autres points en discussion, il convient de noter :

- les limites d'appropriation du document, tant au sein des autorités que de la société civile, mais également des bailleurs de fonds dont les procédures d'action ne devraient pas fondamentalement changer avec le GPRS ;
- les limites du monitoring, qui tiennent surtout aux insuffisances des capacités statistiques dont la pérennité n'est pas forcément assurée. Ces limites sont toutefois partiellement comblées par des processus ponctuels mis en place à différents niveaux avec le soutien des bailleurs de fonds.

Le GPRS reste cependant un processus ayant vocation à s'étoffer progressivement. Par conséquent, il convient de ne pas s'arrêter à son état actuel mais de voir quelles sont les améliorations qui pourront y être apportées. Ainsi, d'ores et déjà, la version de décembre 2001 présente certaines avancées par rapport aux versions précédentes, même si elles doivent être encore précisées. En outre, le cadrage budgétaire issu du

³ National Development Planning Commission

⁴ Pays Pauvres Très Endettés

GPRS n'est pas encore finalisé et ne pourra être stabilisé qu'une fois connue les marges de manœuvre effectives octroyées par l'initiative PPTE. Enfin, les arbitrages rendus au plus haut niveau vont dans le sens d'une plus grande appropriation du processus au niveau national.

PARTIE 1.– PROCESSUS D'ELABORATION ET APPROPRIATION DE LA STRATEGIE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

Cette première partie de la note étudie l'historique et les principes qui ont conduit l'élaboration du GPRS. Il s'ensuit une analyse du positionnement du GPRS par rapport aux autres instruments de gestion des politiques publiques que sont les programmes sectoriels (SWAp) d'une part, et leur intégration dans un cadre de programmation budgétaire glissant (MTEF) d'autre part. Elle analyse ensuite la manière dont les bailleurs de fonds participent au processus GPRS pour finir par une appréciation du degré d'appropriation du processus GPRS au sein de l'administration d'une part, et de l'ensemble de la communauté nationale d'autre part.

1.1.- PERSPECTIVES ET ETAPES DE L'ELABORATION DU GPRS

Dès les années 80, le Ghana a été parmi les premiers pays à instaurer des filets de sécurité dans le cadre de la dimension sociale des programmes d'ajustement structurel⁵ même si leurs résultats peuvent être considérés avec recul comme très aléatoires. Dans les années 90, les autorités ont développé des grands axes de stratégie de lutte contre la pauvreté ("Making people matter : a human development strategy for Ghana" en 1991 suivi du "National development policy framework" en 1994) aboutissant en 1996 à la création d'un comité technique sur la pauvreté qui a produit un document de travail ("Policy focus for poverty reduction") servant de base à la mise en place d'un programme budgété ("Accelerated poverty reduction programme") pour 1999-2001 et d'un document ("Reducing poverty through improved agriculture") présenté au groupe consultatif de 1999 regroupant le gouvernement et les bailleurs de fonds. Les réflexions sur la réduction de la pauvreté ont été intégrées dans le programme de développement central sur 20 ans de l'ancien gouvernement, le "*Ghana Vision 2020*" de 1997 incorporant un premier programme de développement à moyen terme pour la période 1996/2000. Malgré la non-réalisation de certaines hypothèses centrales et de l'absence de lien avec la programmation budgétaire, ce programme reste une des bases de ré-

⁵ PAMSCAD 1986 : "Programme of action to mitigate the social costs of adjustment"

flexion des nouvelles autorités, de même que le document intérimaire de lutte contre la pauvreté (*interim PRSP*), élaboré et présenté en août 2000 aux IBW⁶ par le précédent gouvernement.

Par conséquent, l'élaboration du GPRS, comme dans beaucoup d'autres pays, ne partait pas de rien, même si son caractère central dans la stratégie de développement du pays en change la nature. Le GPRS doit en effet devenir "la pièce maîtresse de la planification gouvernementale et de la coordination des politiques". Il convient cependant de relativiser la portée de cette avancée formelle au vu de la pratique actuelle.

En terme de méthodologie, le GPRS se décompose en théorie en trois phases intégrant une analyse de la situation initiale, la préparation d'un cadre stratégique de politique, et le développement de programmes basés sur ce cadre. En pratique, les programmes ont été élaborés progressivement, bien avant le GPRS, si bien qu'il convient plus de s'assurer de leur cohérence a posteriori, et de leur insertion dans le GPRS, que d'un véritable processus logique qui les ferait découler d'un cadre stratégique global.

Pour réaliser le cadre stratégique, le précédent Gouvernement a mis en place des "core teams" correspondant à cinq thèmes prioritaires définis qu'il avait lui-même définis (macroéconomie, production et emploi, développement des ressources humaines, vulnérabilité et exclusion, gouvernance) et intégrant des représentants des administrations, de la société civile, du secteur privé, des bailleurs de fonds et des consultants. Les lignes directrices que devaient suivre ces groupes de réflexion ont été les suivantes : assurer une croissance pro-pauvre ; promouvoir des moyens d'existence durables pour les pauvres ; permettre le respect des besoins essentiels ; s'attacher au respect du genre et de l'accès des femmes aux actifs productifs et sociaux ; promouvoir la bonne gouvernance ; rechercher le partenariat public/privé). Chaque "core team" devait produire un cadre stratégique et des programmes d'action inhérents à ce cadre. Les travaux de ces derniers ont été remis en début d'année 2001 et servent de document de référence pour le GPRS.

Le nouveau gouvernement a cherché à assurer une bonne appropriation du GPRS par l'ensemble de la communauté nationale, à travers un processus de consultation dense et diversifié, par opposition en cela à la rédaction du I-PRSP qui n'avait pas fait l'objet d'une grande consultation. Ces aspects participatifs se sont caractérisés par l'organisation de nombreux séminaires centraux et délocalisés regroupant l'ensemble des parties prenantes dans le cadre du "Dialogue Economique National", qui a pris le relais du "Forum Economique National" plus limité en terme de participation.

En terme de rédaction, le processus lancé par les autorités a été le suivant :

⁶ Institutions de Bretton Woods

- après un bilan réalisé au niveau de chaque ministère, un premier document inspiré du DSRP intérimaire et reprenant les grands thèmes du manifeste du NPP⁷ a été diffusé en juillet 2001 (1^{er} draft) ;
- un large processus de consultation avec la société civile, le secteur privé et les bailleurs de fonds a été lancé de juillet à août 2001 au niveau national et régional, aboutissant à des versions révisées du document initial.

Le dernier document disponible (4^{ème} version de mi-décembre 2001) reste cependant encore partiel avec une traduction du GPRS en stratégies sectorielles et programmation budgétaire restant à faire. Ainsi, le budget 2002 qui sera présenté au Parlement en février reflètera les orientations du GPRS mais n'y sera pas véritablement accolé. En tout état de cause, ce travail n'est pas une condition à l'éligibilité du Ghana au point de décision de l'initiative PPTE qui n'exige que la rédaction d'un DSRP intérimaire, souvent beaucoup plus réduit que dans le cas du Ghana.

1.2.– STATUT ET POSITIONNEMENT DU GPRS DANS LA STRATEGIE DE POLITIQUE ECONOMIQUE GHANEENNE

L'impact véritable du GPRS dans la conception de la stratégie de développement du pays dépendra pour beaucoup de son positionnement et de son statut au sein de l'administration ghanéenne et des implications budgétaires réelles qui pourraient en découler.

1.2.1.- Manque d'intégration avec les autres outils de gestion publique

L'élaboration du GPRS a montré jusqu'à présent le manque d'intégration de ce processus avec ce qui fait véritablement la politique publique d'un pays, à savoir ses programmes sectoriels et leur traduction budgétaire. Ce constat est d'autant plus étonnant que le Ghana dispose d'une infrastructure institutionnelle relativement performante en comparaison aux autres pays bénéficiaires de l'initiative PPTE, qui devrait assurer une bonne capacité de transfert et d'appropriation au sein de l'administration.

Cette absence d'intégration répond à plusieurs logiques :

- une concurrence de fait entre les administrations responsables des différents processus : NDPC pour le GPRS, Ministères techniques pour les programmes sectoriels, MoF⁸ pour le MTEF. A ce niveau, il convient de noter que le NDPC est une enclave administrative manquant de ressources et au statut

⁷ Parti au pouvoir depuis les élections de décembre 2000

⁸ Ministère des Finances

politique et formel incertain. Elle semble avoir péché à différents niveaux dans sa gestion du processus :

- une définition de "core teams" peu adaptées à la structure administrative du pays (approche considérée comme particulièrement sous-optimale) ;
- une capacité très limitée dans la fourniture d'appui technique aux parties prenantes dans le processus (notamment aux "core teams") avec des lignes directrices inadaptées et volatiles, une main mise trop prononcée sur les conclusion des groupes de travail, ... ;
- une incertitude sur le positionnement du GPRS pour savoir s'il traduit la stratégie globale du gouvernement ou se limite aux actions de lutte contre la pauvreté (afin de répondre aux exigences des bailleurs de fonds dans le cadre de l'initiative PPTE). Tandis que les ministères techniques et des finances tendaient à considérer le GPRS comme un document partiel, leur permettant de s'exonérer largement de ses conclusions, ce débat a finalement été tranché au plus haut niveau (Président de la République) en janvier 2002 en faveur de la première option. À savoir, placer le GPRS au centre de la politique du gouvernement et en faire un document cadre. Cet arbitrage se justifie d'autant plus que, comme on l'a indiqué précédemment, le GPRS incorpore tout autant des problématiques de croissance que de lutte contre la pauvreté.

Cet arbitrage pourrait avoir de fortes implications dans la relation entre les stratégies incluses dans le GPRS et les définitions des programmes sectoriels et inverser la tendance lourde selon laquelle il convient de faire correspondre la stratégie aux programmes sectoriels alors que, en toute logique, c'est aux programmes sectoriels de découler de la stratégie.

La relation entre GPRS et MTEF est en théorie moins problématique. En effet, le MTEF n'est "que" la formulation budgétaire pluriannuelle d'une stratégie de développement à moyen terme, même si le processus MTEF aide à définir (explicitement) les activités prioritaires des administrations dans le cadre de cette stratégie, et à suivre leurs performances au travers d'indicateurs. Dès lors que le GPRS devient la stratégie de développement, et non plus seulement une partie d'une stratégie plus globale, il n'y a pas plus de contradiction de principe entre les deux exercices. En revanche, les enjeux de pouvoir entre des deux institutions responsables (MoF et NDPC) restent potentiels.

D'une manière générale, l'adhésion de l'administration au processus GPRS est centrale pour sa mise en œuvre effective. À ce jour, elle ne semble pas toujours acquise. Ainsi, deux exemples de programmes sectoriels sont mis en avant par l'ODI pour analyser leur cohérence avec le GPRS :

- le programme sectoriel santé est fortement orienté lutte contre la pauvreté, comportant des recommandations cohérentes avec le GPRS. Cependant, même si la santé a été un des thèmes les plus conciliateurs entre GPRS et programmes sectoriels, le lien entre les deux est resté malgré tout limité ;
- le programme sectoriel "alimentation et agriculture" est caractéristique d'une volonté de remonter du programme sectoriel pour définir la stratégie, et non l'inverse. L'intégration des ministères techniques dans le processus a été très faible, critiquant les lignes directrices du NDPC et affichant une volonté très limitée de consultation.

Pour ce qui concerne la relation GPRS/MTEF, le manque d'articulation tient plus aux difficultés inhérentes à la mise en œuvre du MTEF, qu'à une contradiction entre les deux processus. Ainsi, les stratégies des Ministères techniques ressortant du MTEF 2002-04 doivent incorporer les politiques de réduction de la pauvreté inscrites dans le GPRS et s'assurer de leur cohérence. Cependant, à certains égards, cette articulation est plus rhétorique que pratique en raison : des incertitudes budgétaires liées à la situation macroéconomique ; des difficultés de mettre en parallèle les stratégies du GPRS et des allocations budgétaires concrètes (incapacité des ministères techniques de mentionner quelles dépenses son "labellisables" GPRS) ; des difficultés à étendre le processus MTEF aux collectivités locales⁹ qui ont un rôle central dans le GPRS et doivent être renforcées dans le cadre de la décentralisation.

Dans le cadre du dernier MTEF 2002-04, ont été mis en place des "accords de crédit de développement" censés permettre de sécuriser les projets "labellisés" GPRS de toute coupe budgétaire en cours d'année.

Les limites portent plus sur les difficultés de mise en place du MTEF. Ainsi, une revue conjointe Gouvernement / Bailleurs de fonds fait état : de problèmes de crédibilité du processus du point de vue des ministères techniques ; de l'irréalisme des plafonds agrégés de dépenses ; de l'insuffisance des explicitations du lien entre l'allocation des ressources et les politiques ; de l'imprévisibilité de la mise à disposition des fonds par le ministère des finances (crises de trésorerie) ; de l'absence de monitoring des résultats budgétaires.

1.2.2.- Limites des implications budgétaires

Une autre limite de l'exercice GPRS tient à son faible impact attendu en terme de ré-allocations budgétaires, du moins à court terme. Il apparaît en effet à la vue des projections budgétaires inscrites dans le GPRS (à un niveau très global) une relative stabi-

⁹ District Assemblies

lité de la répartition des dépenses publiques, hors baisse tendancielle des dépenses "administratives".

Cette évolution résulte d'une vision particulière des autorités :

- nécessité de réduire le déficit budgétaire et la dette publique intérieure, si bien qu'une partie des ressources PPTE pourraient être utilisées à cette fin ;
- existence d'un potentiel d'économies important par une meilleure efficacité des administrations publiques, permettant de réaliser les objectifs à coûts constants.

Si le besoin d'ajustement financier et le potentiel d'économie sont bien réels, il n'en reste pas moins que l'absence d'un véritable moteur budgétaire explique également le faible entrain pour le processus GPRS, d'autant plus que les marges de l'initiative PPTE pourraient être importantes dès 2002. On peut s'interroger également sur les capacités à court terme des réaliser les économies escomptées, connaissant la difficulté de mise en œuvre des réformes des administrations.

Pour compenser partiellement cette absence d' "entrain" budgétaire, le GPRS prévoit un programme d'urgence ciblé essentiellement sur cinq régions pauvre (3 du Nord, Centre et Est) mais dont on ne dispose pas d'éléments financiers.

1.3.- IMPLICATION DES BAILLEURS DE FOND

Sur le principe, les bailleurs de fonds dans leur ensemble soutiennent le processus GPRS, certains d'entre eux (Japon, DFID, ACIDI, PNUD, ...) prenant une part active dans l'appui à son élaboration. Cependant, en terme de modification des modes opératoires des bailleurs, l'influence du GPRS pourrait être beaucoup plus réduite : absence de modification profonde des processus d'intervention des bailleurs en terme d'aide projet / aide programme ; politique des bailleurs plus d'offre que de demande ; processus de coordination essentiellement cosmétique à travers le CDF¹⁰ qui ne devrait pas fondamentalement changer avec le GPRS. D'une certaine manière, on retrouve le même scepticisme des bailleurs de fonds qui a concerné les SWAp dans un premier temps, et qui résulte d'une appréciation selon laquelle le GPRS répond plus à une conditionnalité supplémentaire qu'il n'engage une modification profonde du processus de gestion publique ghanéen.

De fait, les bailleurs se sentent plus concernés par les questions de gestion des dépenses publiques que de mise en œuvre d'une nouvelle façon d'élaborer la stratégie, serait-ce de lutte contre la pauvreté ("le MTEF prend le pas sur le GPRS").

¹⁰ Comprehensive Development Framework

1.4.- DEGRE D'APPROPRIATION

L'appropriation du processus peut être vue à deux niveaux, de l'administration publique d'une part, de l'ensemble de la communauté nationale d'autre part. On peut noter, en préalable, que le contexte national peut être considéré comme plutôt favorable. En effet, malgré un modèle politique de longue période plus "dirigiste" que "participatif" et une tradition fortement ancrée du "haut vers le bas", il convient de noter que le système politique est véritablement démocratique et la société civile s'est développée et structurée dans les années 90 de manière à être visible et identifiable (même si on peut toujours discuter de sa représentativité, notamment au niveau des pauvres).

1.4.1.- Appropriation au niveau de l'administration

L'appropriation du processus par l'administration a été déjà largement débattue dans un paragraphe précédent. Il convient juste de rappeler que les difficultés d'articulation du GPRS avec les programmes sectoriels et le MTEF ont fortement pesé sur l'appropriation par les ministères techniques et des finances. Cependant, l'arbitrage clair que semble avoir pris le Président en faveur du GPRS comme document de référence de la stratégie de développement du Ghana pourrait faciliter cette appropriation dans la mesure où : elle clarifie le rôle et l'interdépendance de chaque processus ; elle va dans le sens d'un GPRS qui ne serait pas seulement une réponse opportuniste des autorités pour bénéficier de l'initiative PPTE.

Un autre aspect important de l'appropriation par les administrations publiques concerne les collectivités locales qui ont un rôle essentiel à jouer dans la mise en œuvre et le monitoring du GPRS. Or, les capacités des administrations décentralisées sont globalement faibles, comme souvent en Afrique. À cet égard, on peut noter l'engagement des nouvelles autorités de renforcer le processus de décentralisation et de donner des moyens correspondants à travers la mise en place d'un fonds commun abondé par la fiscalité. Notons également que le processus de consultation mis en place dans le cadre du GPRS a fait la part belle aux forums organisés autour des collectivités locales et des organisations communautaires.

1.4.2.- Appropriation de la société civile

Comme indiqué précédemment, l'émergence d'une société civile organisée au cours des années 90 a permis à l'administration de trouver des interlocuteurs pour entamer un dialogue. Le processus consultatif a ainsi commencé avec le Forum Economique National, initié en 1997, et qui a montré la possibilité d'aboutir à des solutions de consensus en dépit des différences et polarisations politiques importantes. Il s'est suivi, en 1998, par un exercice tripartite (Gouvernement, Banque mondiale, société civile)

d'évaluation des impacts des réformes politiques dans le cadre de la SAPRI¹¹, permettant pour la première fois au conseil de la société civile¹² de s'exprimer dans le cadre du groupe consultatif.

Dans le cadre du processus GPRS, le précédent gouvernement avait initié une participation de la société civile dans l'analyse et la définition des priorités de lutte contre la pauvreté à travers les "*participatory poverty assessment*" en 1999, la mise en place des "*core teams*" en août 2000, et l'organisation de consultations au niveau décentralisé en octobre/novembre 2000 (*36 communautés dans 12 districts*).

Cependant, le DSRP intérimaire est resté un document de l'administration, très peu participatif. En outre, la constitution des "*core teams*" s'est caractérisée par une forte opacité, impliquant une société civile plus technicienne que véritablement représentative, et le fonctionnement de ces groupes de travail a été fortement dirigé et encadré par les représentants de l'administration. Le cadre institutionnel participatif existe et a tout pour fonctionner, mais la culture "top-down" (facteurs structurels et culturels) rend parfois la consultation "manipulatrice et dominatrice". Contrairement à l'Ouganda ou au Kenya, il n'y a pas de processus parallèle dirigé par la société civile indépendamment de l'administration. Il convient cependant de noter que les divergences au sein de la société civile peuvent être fortes (notamment entre représentants des associations "pro-poor" et du secteur privé "pro-development"), justifiant alors le rôle d'arbitrage de l'administration, qui est chargée d'effectuer la synthèse de ces positions.

Avec l'alternance politique, le processus de consultation dans le cadre du GPRS a été considérablement renforcé à travers notamment le Dialogue Économique National impliquant une plus large participation que le "Forum" du même nom.. En outre, de juillet à août 2001, la consultation large sur les drafts du GPRS a conduit à la rédaction de versions modifiées prenant en compte, au moins partiellement, le point de vue de la société civile. L'effort de consultation réalisé par le gouvernement est largement reconnu par l'ensemble des parties prenantes. Il pose cependant la question du degré de représentativité des parties prenantes retenues, notamment pour ce qui concerne les populations les plus vulnérables. À cet égard, on peut noter que malgré des efforts de dissémination du GPRS, le degré de "conscientisation" des populations reste limité avec une implication réelle d'une base étroite de la société civile.

Notons que, parmi les ajouts de la dernière version du GPRS, se trouve incluse une matrice d'interventions de toutes les parties prenantes au processus en terme de formulation et de mise en œuvre (comme opérateurs, bailleurs, ou chargés du monitoring).

¹¹ Structural Adjustment Participatory Review Initiative

¹² CIVISOC

PARTIE 2.- ANALYSE DE LA PAUVRETE FONDANT LA STRATEGIE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

Tout cadre stratégique de lutte contre la pauvreté débute par une analyse (descriptive et/ou plus profonde) de la pauvreté dans le pays. Cependant, malgré l'application de méthodologies communes, provenant pour la plupart des bailleurs multilatéraux (Banque mondiale, PNUD), les qualités et modalités des analyses de pauvreté diffèrent souvent d'un pays à l'autre, en fonction de l'approche privilégiée par le pays mais également de ses capacités statistiques.

2.1.- OUTILS D'ANALYSE ET CRITIQUE DE LA METHODOLOGIE

En premier lieu, le GPRS rappelle que la pauvreté est un phénomène multidimensionnel qui ne saurait être appréhendée par une seule vision monétariste, même si cette dernière, par facilité statistique, est souvent privilégiée. La méthodologie qui prévaut pour l'analyse de la pauvreté au Ghana est relativement commune et repose sur plusieurs outils de diagnostic :

- les enquêtes sur le niveau de vie au Ghana¹³ menées à grande échelle avec une périodicité variable (1987/88, 1991/92, 1998/99) sur financements de la Banque mondiale. Le GLSS permet notamment de définir un seuil de pauvreté en terme monétaire, mais va également au-delà en donnant des indications plus précises sur les conditions de vie des ménages ;
- compte tenu des coûts financiers et humains des GLSS, ces enquêtes ne peuvent être que ponctuelles selon une périodicité relativement éloignée. Par conséquent, il est nécessaire de disposer d'informations moins étoffées mais plus régulières. C'est le rôle des "*questionnaires sur les indicateurs centraux de bien être*"¹⁴ lancés sur une base annuelle à partir de 1997 et qui sont une version allégée des GLSS ;
- d'autres enquêtes également ont servi au descriptif de la pauvreté au Ghana, sur des sujets plus précis : enquêtes santé et démographie de 1998, enquêtes ciblées du service ghanéen des statistiques¹⁵ ;
- enfin, si la pauvreté correspond à certains indicateurs objectifs, c'est également une question de perception de la part de ceux qui y sont confrontés. Par

¹³ GLSS : Ghana Living Standard Survey

¹⁴ CWIQ : Core Welfare Indicators Questionary

¹⁵ GSS : Ghana Statistical Service

conséquent, un élément d'analyse supplémentaire sont les "évaluations participatives de la pauvreté"¹⁶ (PPA) qui ont permis de dégager les priorités ressortant des consultations directes des populations (36 échantillons communautaires dans 14 districts et 6 régions).

Un intérêt majeur de l'outil GLSS est de mettre en avant différentes répartitions de la pauvreté monétaire, au niveau géographique, rural/urbain, socioéconomique. Cependant, par rapport aux travaux statistiques effectués dans d'autres pays (Mozambique par exemple), l'analyse de la pauvreté réalisée au Ghana fait apparaître certaines faiblesses telles que :

- un accent excessif mis sur la pauvreté monétaire. Les indicateurs physiques existent bien (au niveau sanitaire, éducatif, ...) mais ne sont utilisés que de manière parcellaire, en appui à la description monétaire et non pas en tant qu'indicateurs autonomes ;
- un calcul de la pauvreté monétaire discutable. L'absence de prise en compte des différences de coût de la vie entre les différentes régions (géographiques ou rural/urbain) tend à limiter l'acuité de l'analyse de la pauvreté monétaire. Par exemple, un coût de la vie inférieur en zone rural devrait se traduire par une baisse du seuil de la pauvreté monétaire, et une baisse du taux de pauvreté dans la zone considérée (vice et versa en zone urbaine). Ce type de calcul pourrait modifier profondément la carte géographique de la pauvreté monétaire, mais devrait s'accompagner d'une analyse plus systématique des indicateurs physiques ;
- l'absence d'analyse dynamique de la pauvreté. Une des principales limites de l'analyse est son caractère purement descriptif (incidence, profondeur et caractéristiques de la pauvreté) avec des composantes d'un diagnostic dynamique (déterminants de la pauvreté, impact social et réponses des ménages aux politiques et actions publiques) très limitées, à l'opposé de la pratique classique du processus PRSP. À cet égard, la statique comparative entre deux enquêtes n'est pas suffisante pour faire émerger une véritable analyse dynamique.

2.2.- PRINCIPAUX RESULTATS

Malgré les réserves indiquées précédemment, l'analyse réalisée dans le GPRS permet cependant de relever certaines évolutions notables :

¹⁶ PPA : Participatory Poverty Assessment

- une baisse tendancielle du taux de pauvreté monétaire moyen entre 1992 (52%) et 1999 (40%) ;
- mais une répartition géographique particulièrement inégale entre une incidence forte et croissante dans le Nord (supérieure à 70%) et, au contraire, une incidence faible et décroissante dans les régions côtières d'Accra (5%) et de l'Ouest (27%) ;
- une répartition inégale entre les groupes socioéconomiques avec une incidence plus élevée (59%) chez les producteurs de produits vivriers.

Les dimensions sociales de la pauvreté présentent des disparités géographiques aussi profondes que la pauvreté monétaire. Ainsi, sur la base d'indicateurs parcellaires :

- en matière de santé : la mortalité infantile et sous 5 ans est deux à trois fois plus élevées dans le Nord qu'à Accra ; la malnutrition est significativement plus élevée dans Nord (34/38%) que dans l'ensemble du pays (25/27%) ; de même que l'incidence des diarrhées (31% dans le Nord contre 18% en moyenne) ;
- en matière d'éducation, la faiblesse du niveau de scolarisation et les disparités entre genres sont plus prononcées dans le Nord.

En terme plus positif, on peut cependant noter que la baisse globale de la pauvreté monétaire s'est également accompagnée d'une amélioration globale des indicateurs plus structurels. Ainsi, en matière de santé, on a noté une baisse de la mortalité, de la morbidité, ..., même si l'accès aux services reste un problème majeur. Par ailleurs, en zone rurale, on observe une augmentation de l'accès à l'électricité (de 8,7% en 1992 à 17,6% en 1999) et à l'eau potable, même si les taux de couverture doivent encore être améliorés.

Les évaluations participatives de la pauvreté permettent également de différencier les appréciations et les priorités des populations, permettant en cela d'être plus proche des demandes des populations. Les conclusions des PPA font ressortir des appréciations communes à l'ensemble de la population sur le diagnostic (manque de services fondamentaux; incapacité de fournir une éducation et des soins à sa famille ; manque d'accès aux actifs ; manque d'accès au crédit) et les priorités (demande de filets de sécurité et programmes de réhabilitation ; demande de réforme foncière pour l'accès à la terre et aux actifs monétaires pour les agriculteurs et le secteur informel ; demande de formation professionnelle).

Mais les PPA permettent également d'avoir une approche différenciée :

- les populations interrogées des provinces du Nord insistent ainsi sur :

- l'accès à l'eau potable, aux services de santé et à une éducation de base gratuite (incluant habillement et cantine) ;
- la mise en place de systèmes d'irrigation à petite échelle et la création d'emplois alternatifs à l'agriculture.
- les préoccupations des populations du Sud concernent en priorité :
 - la formation et le développement des capacités ;
 - la transparence et la bonne gouvernance ;
 - la fourniture d'infrastructures économiques et sociales.

De même, entre zones urbaines et rurales, les priorités affichées diffèrent :

- en milieu rural, l'accent est mis sur : la fourniture d'eau potable, le développement des emplois hors agriculture, l'accès à l'éducation et aux services de santé, la répartition plus équitable dans la distribution des services de base ;
- en zone urbaine, une problématique majeure concerne les problèmes des enfants des rues et le développement de la prostitution.

Enfin, des disparités importantes apparaissent entre hommes et femmes :

- les femmes marquant un intérêt particulier pour : l'accès des familles aux "nécessités" de base, notamment santé et éducation, l'accès aux actifs, fonciers et autres, et une plus grande égalité des droits ;
- les hommes marquant une préférence pour un soutien à l'agriculture, aux activités productives hors agriculture et aux emplois alternatifs.

2.3.- SOUCIS D'UNE VERITABLE RE-ALLOCATION SECTORIELLE ET GEOGRAPHIQUE

Les disparités régionales en matière de pauvreté marquent un constat d'échec dans la capacité des autorités à réallouer géographiquement les dépenses publiques de manière plus équilibrée. Le biais en défaveur des zones rurales et des provinces du Nord s'est maintenu.

Le GPRS marque un engagement répété, à défaut d'être nouveau, pour une telle ré-allocation et un meilleur ciblage des ressources publiques. Un fait véritablement nouveau, en revanche, est l'inclusion dans le GPRS, en annexe, d'un mécanisme "objectif" d'allocation des ressources entre secteurs (sous secteurs) et zones géographiques. En particulier, ce mécanisme fait la part belle aux 3 régions Nord et aux dépenses directes de lutte contre la pauvreté. En l'état, ce mécanisme n'est qu'indicatif. Il faut donc atten-

dre son inclusion définitive dans les modes opératoires budgétaires pour qu'il devienne véritablement contraignant en terme d'allocation géographique des ressources.

PARTIE 3.– STRATEGIE DE LONG TERME ET THEMATIQUES DU GPRS

Le GPRS, dans sa partie programmatique, se compose d'une stratégie de long terme, déclinée en cinq thèmes de concentration, correspondant aux travaux des core teams.

Plus qu'un arbitrage entre réduction de la pauvreté et promotion de la croissance (par le secteur privé), la stratégie de long terme insiste sur la complémentarité inévitable entre ces deux aspects, mais marque également sa priorité sur la promotion de la croissance. À cet égard, l'approche y est très libérale et reflète les idées du Gouvernement récemment élu. Elle insiste sur la mise en place d'un environnement économique transparent permettant à l'initiative privée de se développer librement, épargnée par une "sur-régulation" politique et une administration qui s'est révélée par trop prévaricatrice.

L'objectif de long terme est d'aboutir à une économie mature, ce qui signifierait : de s'exonérer progressivement de la dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure ; de restaurer la confiance du marché ; de créer un cadre incitatif pour promouvoir l'environnement du secteur privé ; de recentrer le rôle de l'État sur ces fonctions premières, normatives et régulatrices.

À cette stratégie correspond un cadre de dépenses à moyen et long termes basé sur certains principes généraux :

- établir une proportion équilibrée entre frais généraux (<25%) et dépenses de développement (>75%) ;
- assurer une répartition équilibrée des dépenses de développement entre secteurs sociaux (60% : 36% éducation, 24% santé) et économiques (40% : 14% agriculture, 18% infrastructures, 8% industrie) ;
- apporter des ressources additionnelles dans les 3 régions Nord ;
- s'engager dans une amélioration coût efficacité de l'administration.

3.1.- LE CADRE MACROECONOMIQUE (OU L'AJUSTEMENT MACROECONOMIQUE)

3.1.1.- Analyse

Ce premier thème de concentration repose sur une analyse relativement classique selon laquelle pour réduire la pauvreté, il est nécessaire que le pays bénéficie d'une bonne croissance économique, et pour que la croissance économique soit au rendez-vous, il est nécessaire d'assurer au préalable une certaine stabilisation du cadre macroéconomique. En l'occurrence, les défaillances du précédent gouvernement dans la gestion macroéconomique seraient à l'origine des contraintes actuelles qui pèsent sur la croissance : taux d'inflation et d'intérêt élevé, volatilité du céd, mauvaise allocation des ressources avec un effet d'éviction lié aux besoins de financement du secteur public.

Par ailleurs, le Ghana serait tributaire de façon excessive des financements extérieurs qui représentaient trois quart des dépenses publiques non salariales en 1997 (et deux tiers en 1998). En outre, le développement accéléré du secteur des services au cours des décennies 80 et 90 aurait eu pour corollaire la disparition de l'épargne privée, et serait à l'origine de la progression forte des importations et de la contrainte actuelle en terme de déficit commercial. Enfin, l'inefficacité actuelle de l'administration, caractérisée par des coûts administratifs excessifs, laisserait de la marge en terme d'amélioration à coûts constants.

3.1.2.- Stratégie de long terme

Dès lors, les objectifs sur le cadre macroéconomique sont concentrés sur trois aspects : une gestion stricte de la politique budgétaire (mobilisation des ressources et contrôle des dépenses) permettant de réduire l'endettement public intérieur et de libérer à terme des marges financières ; une gestion stricte de la politique monétaire à travers notamment l'amélioration de l'environnement institutionnel (vers l'indépendance de la banque centrale), une meilleure anticipation des chocs internes et externes (mise en place d'un *Emergency shock fund*) et une plus forte mobilisation de l'épargne domestique (marché des capitaux) ; la promotion du commerce international à travers l'amélioration de la compétitivité des exportations (par la gestion du taux de change, l'amélioration du régime d'import/export, et la lutte contre le dumping) et la diversification de la base d'exportation (par l'utilisation des avantages compétitifs du pays et des opportunités d'accès préférentiel aux marchés).

3.1.3.- Actions immédiates

Au-delà de la stratégie de long terme en matière de cadre macroéconomique, le GPRS présente certains actions de caractère plus immédiat :

- générer un solde primaire positif et suffisamment élevé pour réduire la dette publique en proportion du PIB et la stabiliser à un faible niveau ;
- réévaluer l'utilisation de l'aide extérieure, la re-calibrer et la réallouer de manière cohérente avec la capacité d'absorption et la stabilité macroéconomique du pays ;
- réallouer les aides programmes extérieures (appuis budgétaires) en programmes de réduction de la pauvreté et d'investissement ; minimiser les chocs monétaires en réduisant les fonds extérieurs à des composantes en devises de programmes sociaux ou d'investissement, ou d'appui à la balance des paiements ;
- contrôler strictement la masse monétaire pour réduire l'inflation ; rétablir la compétitivité en résorbant l'inflation à un niveau inférieure à ses partenaires commerciaux, à travers la mobilisation de l'épargne locale.

3.2.- L'AUGMENTATION DE LA PRODUCTION ET LES OPPORTUNITES D'EMPLOIS

3.2.1.- Analyse

Le groupe de travail sur ce thème a mis en avant les rigidités structurelles de l'agriculture caractérisées par une prééminence de l'agriculture de subsistance et des coûts de transaction très élevés en raison de systèmes de distribution monopolistiques et inadaptés. Sur les autres pans productifs, il insiste sur le poids du secteur public qui absorbe les deux tiers des salariés du secteur formel dans de nombreuses entreprises publiques en position monopolistique, avec des contraintes budgétaires limitées et un accès privilégié au crédit. L'ensemble allant à l'encontre d'un développement harmonieux du secteur privé.

Tel que présenté de cette manière très succincte, ce thème reprend également à la vision très libérale du nouveau gouvernement. Après une analyse des contraintes objectives dans les différents secteurs productifs (agriculture, exportations non traditionnels, industrie manufacturière, services, ...), le GPRS propose un certain nombre de stratégies visant à lever ces contraintes, notamment en terme d'accès aux marchés, de diversification des productions,

3.2.2.- Stratégie de long terme

Les sous-secteurs de concentration sont relativement nombreux (développement rural, agro-industrie, énergie rurale, environnement et gestion des ressources naturelles,

exportations non-traditionnelles). Si certains objectifs trouvent des applications relativement évidentes et concrètes (irrigation, pistes rurales, stockage, commercialisation, fournitures d'intrants, ou services financiers), la plupart reste cependant plus au niveau des bonnes intentions, avec une forte composante institutionnelle et une mise en œuvre peu évidente.

Vient en suivant les grands axes stratégiques rapportés à chacun des sous-secteurs mentionnés précédemment :

Développement rural : améliorer la productivité à travers :

- les infrastructures (irrigation, routes rurales, axes nationaux et routes urbaines) ;
- les marchés (stockage, marketing et distribution, standardisation et contrôle qualité, services orientés vers la performance, élevage, pêche, technologie, coopératives, sécurité alimentaire) ;
- l'environnement institutionnel (zones d'agro-industrie).

Production et emploi dans l'agro-industrie : augmenter :

- les opportunités (zones PME)
- la productivité (appui institutionnel)

Offre d'énergie rurale : augmenter la fourniture d'énergie rurale destinée aux zones de production.

Environnement et gestions des ressources naturelles : optimiser l'utilisation des ressources naturelles par la législation, l'accès à la terre, la reforestation.

Développement des exportations non traditionnelles : augmenter :

- la production : (actions sur l'environnement institutionnel, appui aux communautés, services d'appui au commerce, politique tarifaire régionale)
- les opportunités d'emploi (plan de développement de la main d'œuvre, micro finance).

3.2.3.- Actions immédiates

Dans le cadre de cette stratégie de long terme, le GPRS propose une liste d'actions immédiates qui, de fait, mélange sans hiérarchiser des décisions à effet immédiat, des processus de plus long terme, et des objectifs finaux impliquant la mise en œuvre d'autres actions plus ciblées :

- supprimer le taxation sur le cacao et casser les monopoles dans les systèmes de distribution ;

- améliorer les systèmes de stockage ;
- améliorer le réseau routier ;
- développer et mettre en œuvre un programme foncier pour optimiser le potentiel foncier comme actifs productifs ;
- mettre en avant un développement rural intégré global dans les zones prioritaires ;
- développer les systèmes d'irrigation à petite échelle ;
- appuyer le développement de l'agro-industrie ;
- appuyer le développement des organisations paysannes pour faciliter l'accès aux intrants, au crédit et aux marchés ;
- appuyer le transfert et l'appropriation des technologies appropriées ;
- appuyer la promotion des exportations non traditionnelles ;
- appuyer la promotion du secteur industriel informel à travers la formation ;
- promouvoir des méthodes intensives en travail ;
- supporter tous les programmes visant à acquérir des moyens d'existence durables ;
- augmenter la part des dépenses publiques dans l'appui à l'économie agricole ;
- promouvoir la compétitivité des marchés régionaux et internationaux ;
- restaurer et réhabiliter les terres dégradées (y compris un aspect réglementation de l'exploitation forestière) ;
- initier la participation communautaire dans la gestion, le monitoring et l'évaluation de l'environnement et des ressources naturelles.

3.3.- LE DEVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES ET LES SERVICES DE BASE

3.3.1.- Analyse

Avec ce thème de concentration, on commence vraiment à toucher le cœur de la lutte contre la pauvreté compte tenu des secteurs concernés (éducation générale, technique et professionnelle pour la partie formation ; lutte contre le SIDA, politique démographique, soins de santé et accès à l'eau potable pour la partie sanitaire).

De manière générale, ce thème est traité selon les mêmes schémas que les deux précédents : si les besoins en investissements et fournitures sont bien présents (et ciblés

sur les populations prioritaires), l'accent est cependant mis sur les questions de coût-efficacité, d'amélioration de la qualité, et d'adéquation de l'offre à la demande (avec une réflexion sur les contraintes d'accès des plus pauvres aux services d'éducation et de santé disponibles, et sur les modalités d'y remédier).

En matière d'éducation notamment, si le développement d'infrastructures de base est bien présent, on remarque également une priorité sur la lutte contre les dysfonctionnements du système éducatif (traque aux fonctionnaires fantômes, meilleure allocation géographique et plus forte supervision des enseignants, ...) permettant, notamment, de réaliser ce programme sans augmentation de coûts. La stratégie concernant la formation technique et professionnelle vise à augmenter les capacités entrepreneuriales, en améliorant la pertinence et la couverture géographique des programmes existants, et en promouvant les schémas d'apprentissage au niveau communautaire.

En matière sanitaire : le volet SIDA met en avant les aspects de prévention et d'insertion des familles concernées dans la société, mais rien dans le GPRS sur la politique de soins ; la politique démographique se concentre autour de la mise en place de services décentralisés de conseil et le lancement d'une campagne nationale sur la régulation de la natalité ; la stratégie de soins de santé vise à réduire les disparités dans l'accès aux soins de qualité, à assurer un système de financement qui préserve l'accès des pauvres (remise en cause ciblée du *cash and carry*), et à renforcer l'efficacité dans la fourniture des services de santé ; la stratégie d'accès à l'eau potable vise en priorité de nouveaux investissements en milieu rural, une gestion plus efficace des systèmes urbains, l'amélioration au niveau décentralisé des systèmes d'assainissement.

3.3.2.- Stratégies de long terme

Éducation :

- améliorer l'accès à l'éducation et à la formation de tous niveaux (c'est à dire le primaire, le secondaire, le supérieur et l'alphabétisation des adultes) avec une priorité affichée pour les régions défavorisées ;
- accroître la formation, le déploiement et la supervision des enseignants ;
- réformer la gestion du secteur de l'éducation ;
- promouvoir les programmes de partenariat public/privé pour le pré-primaire, l'éducation alternative, la formation professionnelle et technique.

Développement des capacités entrepreneuriales de la jeunesse :

- améliorer l'adéquation et la couverture des programmes de formation professionnelle et technique ;
- promouvoir les systèmes d'apprentissage basés sur les communautés.

Lutte contre le SIDA :

- prévention : amélioration des services, intensification de la "conscientisation", programmes spéciaux vers les groupes à risques ;
- gestion des malades : conseil, formation, lutte contre les discriminations ;
- mise en place d'une fondation dédiée.

(rien sur les aspects curatifs)

Démographie :

- améliorer les services (par une plus forte décentralisation/déconcentration) ;
- campagne nationale.

Santé (soins de santé) :

- réduire les écarts d'accès à des services de santé et de nutrition de qualité ;
- assurer un financement durable qui préserve les pauvres ;
- renforcer l'efficacité des services.

Eau potable et santé environnementale :

- accroître les investissements dans les districts ruraux ;
- améliorer la gestion des systèmes urbains ;
- action sur l'environnement institutionnel ;
- formation en santé environnementale.

3.3.3.- Actions immédiates :

- augmenter la part des dépenses publiques aux secteurs sociaux ;
- accélérer la mise en œuvre de tous les programmes et projets améliorant la qualité de vie, avec une préférence pour l'éducation ;
- promouvoir les campagnes de sensibilisation pour réduire la démographie ;
- générer une "compréhension nationale du concept de "changement sociétal" dans l'appui à l'économie commerciale universelle et aux nouvelles technologies, spécialement en secteur rural" (sic!!!) ;
- s'attaquer vigoureusement au SIDA par des campagnes d'information ;
- mettre en place de manière urgente des filets de sécurité pour les vulnérables et les exclus ;

- éduquer de manière à éradiquer les conventions et traditions allant à l'encontre d'un développement social équilibré ;
- soutenir les traditions culturelles qui renforcent et enrichissent la société ;
- promouvoir la formation entrepreneuriale parmi les jeunes ;
- étendre les systèmes d'apprentissage traditionnels.

3.4.- LES PROGRAMMES SPECIFIQUES DE LUTTE CONTRE LA VULNERABILITE

3.4.1.- Analyse

Il s'agit dans ce thème de mettre en place des systèmes et d'apporter des ressources permettant d'améliorer les conditions de vie des populations en situation d'extrême pauvreté et d'exclusion : en améliorant l'accès à des services essentiels efficaces et ciblés sur les groupes et les régions les plus pauvres ; en développant des systèmes garantissant les droits, notamment des femmes et des enfants ; en améliorant la prévention des désastres et réduisant leur impact sur les plus pauvres. Les actions correspondantes passent par des interventions directes de l'État (système de sécurité sociale, amélioration des bidonvilles, prévention des désastres, coordination des services) et par la mise en place d'un *programme participatif de protection* avec les ONG.

À l'exception du programme de prévention des désastres, les activités prévues pour lutter contre la vulnérabilité ont une orientation marquée plus fortement sur le secteur urbain. Si la pauvreté monétaire y est apparaît plus faible (sous réserve des prises en compte des différences de coûts de la vie), cette spécificité urbaine peut cependant se justifier en raison des caractéristiques de l'exclusion, souvent plus durement ressentie en milieu urbain que rural.

3.4.2.- Stratégies de long terme

Interventions directes de l'État envers les vulnérables et les exclus :

- accroissement de la couverture du système de sécurité sociale ;
- réhabilitation des bidonvilles ;
- prévention des désastres et limitation de leur impact sur les pauvres ;
- appui à la fourniture de services coordonnés.

Programmes de partenariat avec les ONG

3.5.- LA GOUVERNANCE

3.5.1.- Analyse

Le thème de la gouvernance est un des principaux ajouts du nouveau gouvernement dans les priorités du GPRS et traite de la réforme du secteur public dans son ensemble (gestion de la politique publique ; décentralisation ; gestion des actifs et dépenses publics et règles de procurement ; transparence et règles de comptabilité). L'essentielle des mesures préconisées sont de nature "réforme institutionnelle et *capacity building*". Elle marque un engagement fort des nouvelles autorités, qui peut paraître, à certains égards, de pure circonstance pour se démarquer de l'ancien gouvernement.

3.5.2.-Stratégie de long terme

Gestion de la politique publique :

- renforcer de manière effective l'implication politique dans l'appui à la réduction de la pauvreté et à la croissance politique (volets autorités traditionnelles, corruption) ;
- accroître la capacité du service public : réduire la taille du service public mais avec une administration mieux rémunérée en compensation, réforme de la gestion du secteur public ;
- accroître la capacité du secteur légal dans l'appui à la lutte contre la pauvreté (volets justice et sécurité intérieure) ;
- rationaliser et définir les structures, attributions et procédures du secteur public ;
- rationaliser le rôle de l'État (volets partenariat public/privé, "agences subventionnées", privatisations, rôle de la société civile, aide extérieure).

Décentralisation :

- renforcer le leadership et la capacité des "district assemblies" (volets élections, positionnement vis-à-vis des autorités traditionnelles et des services déconcentrés) ;
- approfondir l'association des "district assemblies" avec la société civile.

Gestion des dépenses publiques :

- améliorer le coût efficacité des dépenses de développement (gestion des programmes et projets, monitoring et évaluation) ;

- faciliter les meilleures pratiques dans les processus de contrôle financier et des actifs.

Transparence et responsabilisation : institutionnalisation de l'accès public aux travaux du gouvernement :

- accès à l'information et mécanismes de dissémination ;
- transparence et responsabilisation dans le processus de planification du développement.

3.5.3.- Actions immédiates :

- mettre en place un engagement politique palpable dans le processus de réformes et les agences responsables de leur mise en œuvre ;
- définir le rôle de l'État et ses relations avec le secteur privé ;
- inclure la société civile dans le processus de planification du développement ;
- procéder vigoureusement à une décentralisation de facto et à une dévolution entraînant un rôle positif de l'autorité traditionnelle et des communautés en partenariat avec les "district assemblies" ;
- accroître d'urgence les capacités d'un service public de taille appropriée avec des conditions de service radicalement améliorées ;
- définir le rôle des CMA¹⁷ ;
- définir les fonctions et renforcer les agences de planification ;
- rationaliser le rôle et les procédures des processus existants (MTDP¹⁸ et MTEF) ;
- accélérer le programme de privatisations de manière urgente ;
- conclure le programme des "agences subventionnées" dans le cadre du plan ;
- utiliser les recettes de privatisation pour réduire la dette ;
- introduire les réformes du système de gestion des dépenses publiques ;
- promouvoir une position commune de l'Unité africaine dans les instances internationales ;
- explorer le potentiel des programmes de développement internationaux dans le cadre de la CEDEAO.

¹⁷ Central Management Units

¹⁸ Medium Term Development Plan

PARTIE 4.– LES CAPACITES DE MONITORING ET D'EVALUATION

L'esprit des PRSP, indépendamment des pays, est de responsabiliser les États dans la définition de leur stratégie de développement et de baser l'appui des bailleurs de fonds, non plus sur une conditionnalité a priori de moyens, mais sur une conditionnalité a posteriori fondée sur les résultats. Dès lors, il importe de disposer des informations permettant de suivre la mise en œuvre des stratégies et d'évaluer les résultats à travers des indicateurs (de processus, de produits, de résultats, d'effets, d'impacts, ...) : le monitoring.

Il est difficile d'avoir une idée claire du degré d'avancée réel du Ghana en matière de monitoring tant les initiatives sont nombreuses et ciblées, pour ne pas dire parcellaires. De fait, il semble manquer d'un véritable ordonnateur des questions de monitoring, qui pourrait être le GSS, compte tenu de l'importance des questions statistiques en la matière. De fait, l'absence de leadership de GSS en la matière diminue cette capacité de consolidation, mais est également révélatrice du manque d'enthousiasme des autorités pour une production statistique qui est vue pour beaucoup comme un centre de coût, notamment dans ce contexte de forte contrainte budgétaire, ce qui nuit à la pérennité de l'exercice.

Le GPRS repose sur une production statistique fonctionnant à travers des enquêtes ponctuelles ciblées sur les conditions de vie des ménages (Ghana living standards survey), sur les caractéristiques démographiques et de santé (Ghana demographic and health survey), et sur des indicateurs cibles de bien être (Core welfare indicators questionnaire). Il y a également eu des investissements significatifs réalisés dans la compilation et le reporting de données d'intrants, de performance et de résultats dans quelques secteurs clefs à travers les ministères techniques et agences d'exécution (éducation, santé, agriculture, eau/assainissement).

De plus, sur les aspects décentralisés, de nombreuses informations relatives aux dépenses et disponibilités d'infrastructures sociales existent au niveau des collectivités locales, ONG, bureaux d'études, et bailleurs de fonds. Après harmonisation, elles pourraient être utilisées dans le cadre du monitoring. Trois tentatives de synthèse et d'analyse de l'ensemble de ces informations ont été réalisées (Banque mondiale en 1992, NDPC en 1997, Banque mondiale en 1999) mais il manque une institution "ad hoc" pour les centraliser de façon pérenne. Ce devrait être, entre autres, le rôle du GSS.

Les bailleurs de fonds eux même se sont impliqués directement pour améliorer la production de données, que ce soit ou non dans le cadre du CDF, ce qui peut poser parfois des problèmes de coordination :

- GTZ : projet de développement d'un système décentralisé de monitoring et d'évaluation au niveau des collectivités locales (district assemblies) ;

- Union européenne et Danida : étude sur la réduction de la pauvreté au niveau des districts incluant des aspects de monitoring et d'évaluation ;
- Banque mondiale : prêt "apprentissage et innovation" ayant une composante sur la mesure et le monitoring de la pauvreté au niveau décentralisé (sous gestion NDPC) ;
- PNUD : étudie une requête du Gouvernement pour développer un système de monitoring du GPRS.

Par conséquent, les outils appropriés pour assurer le monitoring du GPRS existe en terme de résultats et d'impact, même s'il manque d'indicateurs intermédiaires de mise en œuvre (d'intrants). Le problème vient d'ailleurs, notamment de la consolidation qui devrait impliquer le NDPC et GSS.

Malgré les assurances selon lesquelles le monitoring et l'évaluation sont des problématiques centrales du GPRS, en l'état actuel et en dehors de grandes considérations, le dernier draft du GPRS reste évasif sur les modalités concrètes de ce monitoring.

Entre autres, il n'est fait aucune mention de GSS et autres fournisseurs de données dans le processus GPRS, de même qu'il n'est fait aucune mention de la manière dont les données nécessaires pour vérifier le respect des cibles seront générées.