

Guinée Bissau
Évaluation à Mi-parcours

**Fenêtre Thématique: Prévention de Conflits et
maintien de la Paix**

**Titre du Programme: Renforcement de la Justice et de la
Réforme du secteur de la Sécurité en
Guinée Bissau**

Auteur: Christian Bugnion, Consultant

Prologue

Le présent rapport d'évaluation intermédiaire fait partie de l'effort entrepris par le Secrétariat du Fonds pour la réalisation des OMD (F-ODM) dans le cadre de sa stratégie de suivi et d'évaluation en vue de contribuer à l'apprentissage, ainsi qu'à l'amélioration de la qualité des 128 programmes conjoints portant sur les 8 domaines d'activité du Fonds, selon des critères élémentaires d'évaluation, de pertinence, de productivité, d'efficacité et de durabilité.

Ces exercices d'évaluation intermédiaire sont effectués dans un contexte institutionnel riche et varié, au sein duquel les différentes institutions des Nations Unies, des gouvernements partenaires et de la société civile coopèrent pour contribuer à la réalisation d'objectifs de développement prioritaires au niveau local, régional et national. Les évaluations intermédiaires ont ainsi été réalisées conformément aux principes du réseau d'évaluation du Comité d'aide au développement (CAD) et du Groupe d'évaluation des Nations Unies (UNEG). Le processus d'évaluation prévoyait donc un groupe de référence dans lequel les principaux intéressés étaient représentés. Ceux-ci ont participé à la prise de décision au cours des phases de conception, de mise en œuvre, de diffusion et d'amélioration de l'évaluation intermédiaire.

L'évaluation intermédiaire a pour objectif l'analyse du programme conjoint à mi-parcours, c'est-à-dire environ 18 mois après le début de sa mise en œuvre. Étant donné la durée limitée des délais de mise en œuvre des programmes (3 ans au maximum), les évaluations intermédiaires ont été conçues comme des exercices d'évaluation brefs, dont la portée et le degré d'analyse sont restreints, mais qui sont axés sur l'apprentissage en matière d'amélioration des aspects relatifs à la mise en œuvre des programmes et sur les enseignements qui en découlent. Cet exercice constitue pour sa part une première occasion d'établir un cliché indépendant des avancées et des défis qu'une initiative de ce genre peut générer au niveau des 3 objectifs poursuivis par le F-ODM ; le changement des conditions de vie dans les populations en phase avec les objectifs du Millénaire pour le développement, l'amélioration de la qualité de l'aide selon les dispositions prévues par la Déclaration de Paris et les progrès réalisés dans le cadre de la réforme des Nations Unies résultant de l'initiative « Unis pour l'action ».

Ces processus d'évaluation intermédiaire ont pour résultat direct l'élaboration de plans d'amélioration de chaque programme conjoint, dans lesquels les recommandations du rapport sont converties en actions spécifiques, pour l'amélioration de la mise en œuvre des programmes faisant l'objet d'un suivi spécifique du Secrétariat du Fonds pour la réalisation des OMD.

Bien conscients des efforts individuels et collectifs qui ont permis la réalisation de cette évaluation intermédiaire, nous souhaitons remercier et dédier ce projet à toutes les personnes ayant contribué à sa réussite (membres du groupe de référence, équipes des gouvernements partenaires, équipe du programme conjoint, consultants, bénéficiaires, autorités locales, personnel du Secrétariat, et plus largement, aux divers individus et institutions concernés du secteur public et privé). Encore merci à tous.

L'analyse et les recommandations de ce rapport d'évaluation ne reflètent pas nécessairement les vues du Secrétariat du Fonds pour la réalisation des OMD.

Le Secrétariat du Fonds pour la réalisation des OMD

RAPPORT D'ÉVALUATION FORMATIVE A MI- PARCOURS

PAYS : GUINÉE BISSAU

Evaluation à mi-parcours du Programme Conjoint
“Renforcement de la Justice et de la Réforme du secteur de
la Sécurité en Guinée Bissau » financé par le Fonds OMD
du Gouvernement Espagnol sous la fenêtre thématique
“prévention des crises et construction de la paix” et sous la
gestion du Secrétariat OMD

**Programme conjoint d'un montant de US\$ 3,854,817 sur
une durée de trois ans**

Par : Christian Bugnion, directeur Subur Consulting S.L.

Rapport final d'évaluation : 31 janvier 2011

Date de la mission en Guinée Bissau: 8 au 18 décembre
2010

Evaluation commanditée par : Secrétariat du Fonds OMD,
New York

Le contenu de ce rapport n'engage que son auteur

TABLE DES MATIERES

Libellé	page
1. Résumé exécutif	4
2. Introduction	7
• 2.1 Contexte	7
• 2.2 But de l'évaluation	8
• 2.3 Méthodologie de l'évaluation	9
• 2.4 Contraintes et limites de l'étude	10
3. Description des actions de développement menées	10
• 3-1 Contexte initial	11
• 3.2 Théorie de changement du programme	13
4. Niveaux d'analyse : critères et question de l'évaluation	14
5. Conclusions et enseignements	26
6. Recommandations	27
7. Annexes	
• TDR validés par le CGP	
• liste des entretiens et calendrier de l'évaluation	
• bibliographie	
• présentation et restitution de l'évaluation en ppt	

Abréviations et acronymes

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ANP	Assemblée Nationale Populaire
BCPR	Bureau pour la Prévention des Crises et le Redressement
CPN	Comité de pilotage national (National Steering Committee)
CPR	Crisis Prevention Recovery (prévention des crises et relèvement)
CR	Coordonnateur Résident du Système des Nations Unies (SNU)
GCP	Comité de Gestion du Programme Conjoint
MAE	Ministère des Affaires Etrangères
MJ	Ministère de la Justice
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
PC	Programme Conjoint
PNUD	Programme de développement des Nations-Unies
PNUAD	Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
SPRSDS	Secrétariat Permanent du comité national pour la réforme du secteur de la défense et de la sécurité
ROLS	Rule of Law and Security (Etat de droit et sécurité)
RSS (SSR)	Réforme du Secteur de la Sécurité (Security Sector Reform)
SNU	Système des Nations-Unies
TDR	Termes de Référence
UNDAF	Cadre d'assistance du système des nations-unies
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women
UNFPA	United Nations Population Fund
UNODC	Bureau des Nations-Unies contre la Drogue et le Crime

1. RESUME EXECUTIF

Le Programme Conjoint (PC) « Renforcement de la Justice et de la Réforme du Secteur de la sécurité en Guinée Bissau » est un programme qui se déroule dans l'un des pays les plus pauvres du monde, et dans un contexte d'instabilité politique qui conditionne tout avancement des efforts de coopération internationale dans le pays. Comme il a été dit et écrit, et comme il en ressort de la résolution 1949 du Conseil de Sécurité de l'ONU du 23 novembre 2010, le pays est en proie à un marasme qui se traduit par une fragilité institutionnelle, avec des profondes améliorations à effectuer en matière de gouvernance démocratique. Le mandat de l'UNIOGBIS a été renouvelé par le Conseil de Sécurité jusqu'à fin 2011. Les causes de cette instabilité se trouvent en grande partie du côté du manque de professionnalisation des forces de sécurité et des forces armées, associée à des « combattants pour la liberté » durant la lutte pour l'indépendance, ce qui a donné pour conséquence l'intromission des forces et groupes armés dans la vie politique du pays à des intervalles réguliers, et des exactions arbitraires qui seraient impensables dans d'autres pays.

Cette absence de respect du secteur des forces de l'ordre et des forces et groupes armés par rapport aux institutions politiques s'est traduit par de multiples coups d'état, des assassinats et une énorme instabilité et fragilité politique, et particulièrement durant la durée du Programme Conjoint (PC). Tout récemment, en mai 2009, le Chef de l'Etat ainsi que le Chef d'Etat-major des Forces Armées étaient assassinés, et des élections ont été convoquées, durant lesquelles deux personnalités politiques dont un candidat à la présidentielle ont été assassinés. En avril 2010, le Premier ministre et le chef d'état major étaient tous deux détenus, dans ce qui a été qualifié de nouveau coup d'état. Pour la première fois, la société civile s'est mobilisée immédiatement et a obtenu la libération du Premier ministre, alors que le chef d'état major demeure sous les verrous.

La complexité de la situation rend tout effort de bonne gouvernance tributaire du succès de la réforme du secteur de la sécurité. Malgré le document stratégique pour la réforme du SSR de 2006 à ce jour bien peu a été accompli. Les bailleurs de fonds, acteurs essentiels du processus de développement dans le pays compte tenu de l'étroitesse du budget national, semblent se lasser d'une situation qui ne semble pas pouvoir se décanter et l'UE, l'un des principaux bailleurs de fonds de la Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS), serait en train de conditionner son soutien au pays.

Il est donc indispensable de prendre en compte la complexité de la situation et la délicatesse du contexte avant d'entreprendre l'analyse de l'évaluation de ce PC. La finalité des résultats du PC est étroitement liée, à terme, à tout effort de développer la bonne gouvernance, et au succès définitif de la RSS dans sa globalité.

Le PC a reçu sa première tranche en mai 2009, mais les activités ont commencé réellement à partir de septembre 2009. Le Bureau du PNUD a lancé en cours d'année 2010 un nouveau programme révisé (Rule of Law and Security - ROLS) essentiellement axé sur le secteur de la justice, pour un montant de USD 5.7 million sur deux ans, et inspiré sur le modèle du PC.

Le PC vient donc en soutien à des programmes plus larges. Au niveau global, le PC appuie le programme de RSS. Mais au niveau spécifique, le PC a aussi joué un rôle catalytique pour le PNUD, afin de se repositionner dans le secteur ROLS en profitant de l'approche du PC et de ses forces. Le PC apporte son soutien et complète également le programme ROLS du PNUD. De même pour le FNUAP et l'UNIFEM, les points d'entrée du PC ont été jugés comme stratégiquement importants et adéquats pour l'atteinte des objectifs du PC.

Il faut donc considérer le PC comme un élément important par son rôle catalytique, mais malgré tout mineur en raison de son financement limité, dans l'analyse de l'ensemble de la situation du pays. L'effort qui peut être apporté à l'amélioration du secteur de la justice est tout à fait louable, mais il demeure en soit insuffisant pour garantir la pérennité des efforts de bonne gouvernance que doit poursuivre le gouvernement. Si la RSS est l'épée de Damoclès qui reste suspendue au-dessus de la tête de la population et du gouvernement, il n'en reste pas moins que des résultats sont obtenus dans des programmes ciblés. C'est notamment le cas pour ce PC, qui se centre essentiellement sur le secteur de la justice, avec une composante d'appui au SPRSDS (Secrétariat Permanent pour la Réforme du Secteur de la Défense et de la Sécurité) au niveau du ministère de la défense, en plus des activités en cours avec le parlement sur l'équité du genre et la législation y relative. Les résultats immédiats du PC sont donc fort heureusement largement indépendants de l'avancement du processus RSS même si dans une optique de viabilité à plus long terme, ils sont néanmoins conditionnés par l'avancement de ce même processus

A noter aussi que la Guinée Bissau est un état fragile et la situation n'est pas celle d'une situation de conflit ou de post-conflit. En effet, en dehors des coups d'état et exécutions et détentions sommaires qui ont lieu, la vie quotidienne se déroule sans être marquée par des incidents. La population reste très à la marge de ces règlements de compte, et contrairement à d'autres pays on peut se promener à pied dans une bonne partie de la capitale sans être importuné et sans problèmes, comme le reflète la phase de sécurité de l'ONU. La solution paraît simple, mais la RSS est tellement politisée qu'elle n'a que peu de chances d'aboutir sans un changement d'engagement de la part du gouvernement et des différents groupes armés concernés par le processus. Bien entendu, toute décision politique qui aille à l'encontre de certains groupes armés peut entraîner une nouvelle série d'exactions. Il est important de noter que bien que le secteur de la justice fasse également partie de la réforme du secteur de la sécurité, il y a cependant une certaine distance qui permet d'aboutir à des résultats dans la réforme du secteur de la justice sans dépendre des efforts dans la réforme plus large du secteur de la sécurité, au sein duquel s'inscrit néanmoins la réforme du secteur de la justice. En d'autres termes et malgré un contexte peu favorable, le PC a déjà atteint des objectifs importants et mis en place des processus catalytiques tant à travers le travail réalisé avec le ministère de la justice (politique nationale pour le secteur de la justice 2010-2015 établie et soumise pour approbation, études sur la justice traditionnelle encore en cours), avec le parlement (plan de développement stratégique 2010-2015), de l'équité et du genre (études variées et avant-projet de loi sur la violence domestique, pratiques néfastes (mutilations génitales féminines), appui à l'élaboration de la politique nationale d'égalité de genre en plus d'autres aspects liés à la formation et l'appui technique des partenaires avec l'appui de l'UNFPA et l'UNIFEM, ainsi que l'appui technique et matériel au Secrétariat

Permanent RSDS. La note de discordance réside dans les activités et l'utilisation des fonds de l'UNODC qui n'ont pas suivi le plan de travail annuel qui avait été établi pour le PC.

Compte tenu du fait que la composante essentielle du PC est dévolue au PNUD qui est l'agence chef de file de facto et perçoit le 67% des fonds du programme, les résultats à ce jour sont en grande partie dus au travail du PNUD dans le secteur de la justice. Il convient de noter que d'autres agences, comme l'UNODC, ont effectué un certain travail dans le cadre de leur propre programme national, qui contribue certainement aux objectifs du PC, même si l'activité ne fait pas partie du PC, comme la réhabilitation de la prison de Mansoa (Région de Oio). Le programme ne fonctionne donc pas encore comme un programme conjoint, et il n'y a pas eu de réunion du comité de pilotage national du projet, partiellement en raison des événements de 2009 et 2010 et du contexte général. A noter que depuis fin novembre 2010 l'ancienne CR du SNU a quitté le pays et l'intérim est assuré par le représentant de l'UNICEF comme UNRC a.i. Ce dernier n'a pas pu être débriefé car la réunion a été annulée suite à une sollicitation imprévue de dernière minute. De même pour des raisons de force majeure, le Représentant de l'Agence Espagnole de Coopération (AECID) n'a pas pu être présent à la restitution.

Il convient néanmoins de féliciter les acteurs du PC et en particulier le PNUD, ainsi que les partenaires en général, pour les avancées importantes qui ont eu lieu dans un contexte difficile, et il faut souhaiter que l'arrivée du Coordonnateur MDG-F fin octobre 2010 permette de resserrer les liens entre les différentes agences du SNU afin de voir réellement émerger un programme conjoint d'ici la fin du PC. Il faut aussi que la FNUAP et l'UNIFEM soient plus visibles dans leurs activités et dans les rapports qui sont soumis, afin de montrer la pertinence des actions avec les objectifs stratégiques et les résultats recherchés. Quant à l'UNODC, il faut que l'organisation comprenne mieux ce qu'est un PC et inscrive ses activités au sein de celui-ci en accord avec les plans de travail établis et validés.

2. Introduction

2.1. Contexte

Description du programme conjoint :

Le Programme Conjoint (PC) est intitulé « Renforcement de la Justice et de la réforme du secteur de la Sécurité en Guinée Bissau » dans le document original écrit en anglais : « Strengthening Justice and Security Sector Reform in Guinea Bissau ».

Date de début : Transfert de fonds mai 2009, début des activités en septembre 2009.

Durée : le PC est d'une durée de trois ans.

Phase actuelle de mise en œuvre : fin de la première année effective du plan de travail annuel

Le cadre de résultats du PC est indiqué au point 3.2. Théorie de changement ci-dessous.

Contribution du PC aux OMD :

Le document de programme se réfère à l'OMD 3 (promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes) et à l'OMD 8 (mettre en place un partenariat mondial pour le développement) comme objectif du programme. Le mémorandum du 25 mars .2009 de l'Assistant Administrateur du PNUD ne fait pas état des liens du programme avec des OMD spécifiques. Néanmoins l'évaluation voit une relation entre les différents résultats du PC et l'OMD 3 relatif à l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes. Par contre, alors que la bonne gouvernance est mentionnée dans le descriptif de l'OMD 8, il n'y a aucun des 16 indicateurs qui s'applique au secteur de la justice et de la sécurité. La justice, défense et sécurité sont des aspects pour lesquels il n'y a pas malheureusement d'indicateurs OMD spécifiques. Par contre il s'agit bien évidemment d'un programme qui contribue à la construction de la paix et la prévention des conflits, car l'inexistence d'un secteur judiciaire fonctionnel et efficace contribue à un niveau d'impunité et d'insécurité qui affectent l'ensemble des citoyens et des institutions. C'est donc un besoin critique par rapport à la situation du pays.

Composantes : Le PC est d'un niveau de complexité supérieur à la moyenne en raison du caractère particulier du pays, qui rassemble pauvreté, un bas niveau d'éducation, impunité, instabilité politique et institutionnelle, et une lassitude des partenaires au développement à financer des progrès jugés bien trop lents par certains.

Enfin le niveau de complexité s'accroît dès lors qu'il s'agit d'une mise en œuvre conjointe par quatre agences du SNU qui n'ont pas d'expérience de travail en commun. A noter que selon le mandat du Conseil de Sécurité des Nations-Unies, il existe maintenant une mission intégrée en Guinée-Bissau (UNIIOGBIS) jusqu'au 31 décembre 2011, avec un mandat spécifique pour la RSS.

Participants : Sur le plan pratique les principaux partenaires nationaux sont : le Ministère de la Justice, le Ministère de l'Intérieur, le Ministère de la Défense (PSSSR), le Ministère de la Femme, de la famille, de la cohésion sociale et de la lutte contre la pauvreté et l'Assemblée Nationale. D'autres partenaires

nationaux, comme la faculté de droit de l'université et la société civile, sont impliqués dans l'exécution. Les agences des Nations Unies sont le PNUD (chef de file), l'UNFPA, l'UNIFEM (qui prendra le nom de *UN Women*, ONU Femmes en janvier 2011) l'UNODC. Au niveau du Comité de pilotage national, celui-ci est composé du Coordonnateur Résident, du Représentant de l'Ambassade d'Espagne et du Représentant du Ministère des Affaires Etrangères.

Périmètre géographique : Le PC travaille sur une thématique qui concerne l'ensemble du territoire national, avec un effort spécifique au niveau de la capitale qui concentre un tiers de la population du pays et dans deux régions spécialement retenues pour obtenir des résultats visibles au niveau local (Cacheu et Oio, en accord avec la répartition des activités entre les différents acteurs dans le pays).

Structures de gouvernance du PC :

Un Comité National de Pilotage (CNP) est chargé de la coordination stratégique du programme conjoint, ainsi que de sa supervision. Celui-ci est composé de trois membres : un Représentant du Gouvernement de la Guinée Bissau (Ministères des Affaires Etrangères), le/la Coordonnatrice du Système des Nations-Unies, et le/la Représentant(e) de l'Ambassade d'Espagne. Le CNP est censé prendre les dispositions appropriées pour faire face à tout nouveau contexte qui rendrait nécessaire des ajustements du programme en vue d'en assurer la bonne mise en oeuvre. Toutefois le CNP ne s'est jamais réuni depuis le début des activités du PC.

La coordination opérationnelle est confiée à un comité de gestion du programme (CGP), composé des différents membres des agences partenaires du SNU, des Ministères impliqués, et autres partenaires nationaux. Avec l'arrivée du coordonnateur du PC et conseiller CPR fin octobre 2010, les réunions du CGP sont désormais placées sous sa tutelle, et la participation pourra être étendue à l'UNIOGBIS, l'Agence de Coopération Espagnole (AECID), l'UE et la société civile comme il est prévu au document de programme.

2.2. But de l'évaluation

La présente évaluation formative à mi-parcours du programme conjoint sous le nom « Renforcement de la Justice et de la réforme du secteur de la Sécurité en Guinée Bissau » fait partie de la première série d'évaluations du Fonds des OMD entreprises durant l'année 2010. Celle-ci est mandatée par le Secrétariat du Fonds des OMD et entreprise par un consultant indépendant sélectionné par ce même Secrétariat.

La finalité globale de l'évaluation est d'améliorer la mise en oeuvre de la deuxième phase du programme. Grâce à l'identification de bonnes pratiques et d'enseignements tirés potentiellement applicables à d'autres programmes, celle-ci collecte et génère également des connaissances. De fait, les conclusions et recommandations sont donc transmises aux principaux utilisateurs : le comité de gestion du programme, le comité de pilotage national, ainsi que le secrétariat du Fonds des OMD.

Les objectifs spécifiques de l'évaluation à mi-parcours sont, conformément aux TDR :

1. Déterminer la **qualité de conception** du programme, **sa cohérence interne** (besoins et problèmes qu'il s'efforce de résoudre), sa cohérence externe par rapport au PNUAD, aux stratégies de développement nationales et aux **Objectifs du Millénaire pour le Développement**, ainsi que le degré d'appropriation nationale tel que défini par la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra.
2. Comprendre les modalités de **fonctionnement** du programme conjoint et évaluer **l'efficacité de son modèle de gestion** en termes de planification, de coordination, de gestion et d'utilisation des ressources allouées à sa mise en œuvre en s'appuyant sur l'analyse de ses procédures et de ses mécanismes institutionnels. Cette analyse cherchera à découvrir les facteurs de succès et les limitations des mécanismes inter-agence au sein de « Unis dans l'Action ».
3. Déterminer le **degré d'efficacité** du programme chez ses participants et sa contribution aux objectifs du **volet thématique prévention des crises et construction de la paix**, ainsi qu'aux Objectifs du Millénaire pour le Développement au niveau local et/ou national.

2.3. Méthodologie de l'évaluation

L'évaluation à mi-parcours a utilisé un mélange de méthodes afin d'obtenir une évidence crédible et sérieuse qui a servi d'analyse du processus d'évaluation, qui a été décrit dans le rapport initial. Les méthodes principales ont été :

- Analyse de contenu des documents remis, ainsi que les informations financières, et littérature secondaire (détails selon l'annexe bibliographique) ;
- Préparation d'un rapport initial basé sur l'analyse documentaire avec la mise en place d'un cadre de référence de l'évaluation ;
- 30 Entretiens individuels et groupés avec informateurs clés (dont trois Ministres) et répondants à Bissau correspondant à 25 heures d'entretien au total (moyenne des entretiens : 50 minutes, détails des répondants et des interviews dans l'annexe des personnes rencontrées) ;
- Observation d'un atelier participatif à Mansoa, région de Oio, sur la justice traditionnelle, activité du PNUD inscrite dans le PC ;

L'évaluation s'est déroulée en accord avec les standards et normes de l'UNEG pour les évaluations. La triangulation des constats s'est fait autant que possible afin d'assurer la présentation de constats basés sur des faits vérifiés plus que sur des impressions ou des opinions.

Approche de l'évaluation formative à mi-parcours

Tenant compte de la nature formative de cette évaluation, et de l'emphase placée sur les éléments d'apprentissage de la deuxième phase du programme, l'évaluation a utilisé une approche ouverte et participative en accord avec son caractère formatif. Les agences des Nations-Unies, les partenaires Gouvernementaux et Nationaux n'ont pas accompagné l'évaluateur lors des entretiens, en accord avec la méthodologie habituelle utilisée pour les évaluations.

A son arrivé, l'évaluateur a présenté le détail du calendrier de l'évaluation ainsi que les objectifs, la méthodologie, les outils de recueil de données et le plan de travail de l'évaluation à mi-parcours au cours d'une réunion avec le CGP. Au terme de sa mission en Guinée Bissau, l'évaluateur a également tenu une séance de restitution et de validation auprès des partenaires du projet conjoint sur les constats et conclusions préliminaires en format présentation power point. Les deux présentations figurent en annexe à ce rapport.

2.4. Contraintes et limites de l'étude

Il n'y a pas eu de contrainte majeure durant l'évaluation, et la quasi-totalité des entretiens a pu avoir lieu grâce aux bons soins du Coordonnateur MDG et de la Gestionnaire de Programme ROLS du PNUD qui a assuré la coordination du PC de facto depuis fin 2009 jusqu'à l'arrivée du coordonnateur fin octobre 2010.

L'évaluateur avait déjà entrepris une évaluation dans le pays en août 2010 et avait déjà une connaissance du contexte de la Guinée Bissau. L'évaluateur a entrepris plus de soixante évaluations dont deux autres évaluations sur une thématique différente pour le Secrétariat du Fonds des OMD au Sénégal et en Mauritanie.

3. Description des actions de développement menées

3.1 Contexte initial

L'information de cette section a été fournie, en accord avec les TDR, par l'équipe du PC. L'évaluateur a préféré garder le texte original en anglais pour éviter tout risque d'erreur dans sa traduction. Les activités et les produits qui sont mentionnés ci-dessous ont également fait partie de l'évaluation et l'évaluateur peut certifier la teneur de ceux-ci.

The goal of the joint programme is to strengthen judicial and security sector democratic governance and better protect citizen`s rights through legislative reform and improve access to justice for the poor, with special focus on women. After almost 1 year and half of implementation (in reality fifteen months as it started late) the joint programme is now achieving more significant results that in the future are expected to impact at a more macro policy level the development of the MDG both at national and local level. At national level some relevant policies are expected to contribute for a better understanding of status of women and practices that are discriminatory regarding this status. The traditional justice and customary law research, which started still in 2009 and its now in its final stages, is planned to be used as a major legislative and sensitization awareness product to support change in attitudes and behaviors. The national gender policy is expected also to contribute for this result and for the advancement of women and the national justice policy with strong emphasis on access to justice in particular for women will also support changes in terms of service delivery at local level. Also the National Justice Policy places strong emphasis on access to justice and legal aid in particular targeting women. The programme will focus for the upcoming period on actual service delivery in terms of access to justice and raising awareness at regional level. It will also strengthen its partnerships with civil society for this purpose.

The government and state institutions have a fair involvement in programme interventions perceived as more important to them. Today, the Parliament had real ownership on the output regarding the diagnosis and development plan for improving their capacity; Ministry of Defense is much better engaged in SSR activities, from the planning and prioritization exercises made so far as well as on the preparations for the national campaign on SSR. The Justice Sector is also fully engaged in policy development as large working groups are developing the National policy for the Sector with representatives from all institutions. Civil society is engaged in all the policy making exercises related with justice and security sector and very much engaged in all gender activities. So far there has been no involvement from private sector.

Operational coordination of the Joint Programme has been ensured by the Programme Management Committee (CGP/PMC), where the annual- quarterly action plan are discussed and decided as well as progress on implementation of activities, constraints and recommendations to overcome problems. In addition to that, the leading agency (UNDP) has also supported coordination functions by means of dedicating programme staff to this function. The Recruitment of the MDGF coordinator has been finalized end of last October 2010. Coordination with other national MDGF projects must be reinforced through the Steering Committee (not fully operational after rearrangement of Government composition and structure). However, considering the nature of the (only) other existing project –on nutrition and food security -, coordination between these two projects will probably be limited to specific issues such as Advocacy, communication, and other matters to be discussed.

Actually the programme is still working on the basis of the 1st year AWP as the conditions have been raised in December 2010 to request the 2nd instalment in the beginning of 2011, despite the fact that the programme has in writing 1and half year of implementation. According with the starting delay, it could be very useful for the programme to have a no-cost extension of one year more in order to reach all defined objectives to June 2013.

The current political context of Guinea-Bissau, with the constant political and military instability that has led to anticipated Presidential elections, does not provide confidence in state institutions to be able to manage such a complex programme directly. Moreover, the joint programme (JP) intervenes in a very sensitive area that is at the core of the instability in Guinea Bissau – security sector reform and justice reform. Its level of complexity comes not only from the area subject in which it intervenes as also, from the fact that all its activities are to be approached with a conflict prevention and gender sensitive lens. Additionally, it encompasses interventions at national level but also at regional and community level, as is the case of the access to justice components and all the sensitization campaigns.

The JP received the funds in May 2009 but its actual implementation started late, only in September 2009. The main reason for this delay were two folded - on one hand in the year of 2009 it was very difficult to work in SSR due to the killing of the Head of the Military, the President of the Republic, the elections that followed and the killings of two political figures during the elections period - all of this happened between March and August 2009, causing unavoidable constraints and delays in general programmes moreover on SSR related programmes. On the other hand the MDG-J JP did not have a coordinator,

actually up until end of October 2010, as the Programme Manager of UNDP ROLS programme in place since May 2009 accumulated also the function of PM and coordinator of MDG-F JP since September 2009 as requested by the UN Resident Coordinator.

The country has been at a difficult juncture and the MDG-F JP progress is heavily dependent on SSR progress. Even this year in April 2010, there was a military insurrection that led to the illegal detention of the head of the Military and the temporary highjacking of the Prime Minister. The risk of instability is high and the capacity of Government to deal with substantial issues of SSR is low. This programme is critical for conflict prevention and peace building activities, which deals with several different national institutions as Ministry of Defense, Ministry of Interior, Ministry of Justice, Ministry of Women and Parliament. It is important to note that between the time the MDJ-F JP was actually formulated in late 2008; the reality of SSR context has shifted dynamics, which need to adjust the implementation accordingly. Thus, some of the activities, indicators actually mentioned in the programme document are out of date or simply not a national priority so we had to adjust. The PMC has discussed this in their regular meetings and agreed to do this revision for the next 2011 annual work plan. It is also important to note that the current UNDP ROLS Programme is linked closely to the MDG-F joint programme since the subject areas are the same and just showed different sources of funding.

This is a joint programme between UNDP, UNIFEM, UNFPA and UNODC in a sensitive and complex area for Guinea-Bissau as it relates to security sector reform. The main national partners are the Ministry of Justice, Ministry of Defense, Ministry of Family and Women, National Assembly and Civil Society. It works in partnership and close involvement with different stakeholders such as the Faculty of Law of Bissau, the National Research Institute, European Union, to name a few.

Its objectives are to improve judicial and security sector democratic governance and better protect citizen`s rights through legislative reform and improve access to justice for the poor, with special focus on women.

Still no particular measures have been identified to overcome the constraints regarding access and management of funds by two of the implementing agency, UNIFEM and UNODC, which are not agencies resident in Guinea-Bissau. Currently the joint programme is not benefiting from synergies that could come from real joint implementation since partners are mostly implementing their components and then exchanging information and updates during the programme management committee meetings. For this reason the programme still does not have a communication and advocacy plan or a joint monitoring strategy. The joint UNFPA, UNDP and UNIFEM support to the National Gender Policy is an exception, since it facilitates not only implementation of this activity but encourages wider collaboration on gender programmes through regular discussion and vision sharing.

The joint programme uses an approach that targets policy development at macro level with capacity building interventions focusing on the legislative and judicial branch. Simultaneously it places emphasis on strengthening also civil society throughout all of its outputs for them to be able to better render services at community level. In itself this approach favors sustainability of the

interventions. Implementation of the JP so far has tried to ensure that all policy development (National Gender Policy, National Justice Policy, Strategic Development Plan for Parliament, Traditional Justice Research, Priority Plan for SSR) is done in a highly participative way, with training workshops included for the working groups that are responsible for the policy development and also based on prior research and analysis of the situation that the new policies aim to address.

The Joint Programme was formulated still in 2008 and its implementation started in mid late 2009. Naturally since its inception the dynamics of SSR developments in the country have changed considerably, in particular with the political events of 2009 and 2010, the establishment of a UN Integrated Office since January 2010 and even the more recent changes in strategic partnerships, with the suspension of support from European Union and the entering of ECOWAS and CPLP. Naturally, the joint programme also had to adapt and it has been doing so through its management mechanisms. Still, there is a need to more seriously update the objectives and indicators formulated in the programme document to have them more aligned with the country priorities. An example is some of the activities mentioned in Output 1 related with the revision of SSR legislation from a gender perspective that could not be pursued as these laws were all approved recently and the country cannot afford at this point wasting time with further revision.

The JP is closely linked to the UNDAF+ Outcome 4: *“National institutions take on their responsibilities effectively and play their role in creating a sustainable security environment, thanks to the efficiency and effectiveness of a credible justice system that meets international norms of security in view of consolidating peace and democratic governance while promoting and protecting human rights”*, which denotes integration of security issues in UNDAF+ aligned with national priorities (DENARP – PRSP in English) aims at contributing to consolidating peace and security in the country through in depth reforms and transparent mechanisms of operating security and justice systems.

3.2 Théorie de changement du programme conjoint

Il faut noter que le succès de tout programme à long terme est largement dépendant des efforts qui sont en cours dans le pays par l'ensemble des partenaires de développement afin d'arriver à mettre fin à une situation de gouvernance caractérisée par le manque de séparation des forces armées et forces de sécurité dans la vie politique, ce qui s'est traduit par de nombreux assassinats de figures politiques de premier rang. L'effort de la réforme du secteur sécuritaire, permettant le redimensionnement et la professionnalisation des forces armées et de sécurité, est la clé d'une stabilité politique qui fait défaut au pays et qui est nécessaire afin de permettre à un système de gouvernance démocratique de voir le jour au sein duquel chaque institution est appelée à jouer un rôle bien défini. En résumé le succès du PC à long terme est aussi tributaire d'éléments exogènes liés à la situation très complexe du pays et à la réforme du secteur de la sécurité, en appui auquel le PC vient se greffer en donnant un soutien spécifique, mais principalement dans le cadre plus restreint de la réforme du secteur de la Justice. Il faut toutefois comprendre que le PC ne peut en aucun cas, à lui seul, arriver à des résultats durables sans un progrès correspondant à des efforts nationaux et internationaux qui sont en cours pour doter le pays d'une stabilité qui continue encore à lui échapper. Il faut donc voir

les résultats du PC en fonction d'une vision plus large qui englobe la problématique de la RSS dans le mandat de la mission intégrée UNIOGBIS. D'un autre côté, les activités déjà en cours sont positives et largement indépendantes de l'avancement du processus de la RSS, ce qui ne compromet pas les résultats escomptés du PC.

Le programme conjoint est structuré autour de deux principaux résultats :

1. La gouvernance du secteur de la sécurité et la justice sont améliorés et les droits des citoyens sont mieux protégés à travers une réforme législative et normative ;
2. l'accès des pauvres, et particulièrement les femmes, aux services de la justice est amélioré

Le premier résultat s'articule autour de trois produits spécifiques: 1) la révision et le développement d'une nouvelle législation et des mesures régulatrices permettant la réforme du secteur de la sécurité et de la justice ; 2) le renforcement des capacités du parlement à superviser la réforme du secteur de la sécurité et de la justice ; 3) L'augmentation des capacités des ministères concernés afin de mettre en oeuvre la stratégie nationale pour la restructuration et la modernisation du secteur de la sécurité. Le deuxième résultat, quant à lui, se base sur un seul résultat intermédiaire défini comme : « l'amélioration de l'accès aux services de la justice, particulièrement pour les populations vulnérables y inclus les femmes ».

Une série de 17 produits répartis entre quatre agences du SNU et les partenaires nationaux afin d'augmenter les capacités par la provision d'assistance technique à des organismes clés du ministère de la justice, de l'assemblée nationale, et d'autres acteurs avec une vision claire de la problématique de genre et de facilité d'accès aux services de la justice constitue l'essentiel du PC et tend à la réalisation des deux résultats principaux escomptés.

La théorie de changement est que si les différents produits et les différents résultats intermédiaires sont obtenus, les deux résultats escomptés seront atteints.

4. Niveaux d'analyse : critères et questions de l'évaluation

Les questions clés peuvent être structurées autour des trois niveaux d'analyse comme mentionné dans les TDR de l'évaluation et le rapport initial :

1) Au niveau de la conception

- La conception du document du PC a été clairement établie, mais l'instabilité politique et les récents assassinats en 2009 obligent à revoir les objectifs du PC à la lumière de la situation actuelle. Ainsi selon les rapports d'avancements, certaines activités ou indicateurs ne font pas partie des priorités nationales. Il faudra donc revoir avec l'ensemble des partenaires les objectifs et indicateurs qui requièrent une modification afin d'être plus réaliste dans la conduite des activités du programme.

Les discussions avec les partenaires ont démontré que les objectifs et la conception demeuraient certainement pertinents dans le contexte actuel.

Toutefois la description des produits devra être revue et le CGP profitera de cette évaluation à mi-parcours pour reformuler certains produits et leurs indicateurs de façon à mieux refléter les actions entreprises et leur résultat, tout en mettant l'accent sur ce qui est la contribution du PC plutôt que sur ce qu'il serait souhaitable que le gouvernement réalise.

Ceci est notamment le cas pour le produit 1, dont la formulation est excessivement normative et ambitieuse et ne s'ajuste pas à la réalité. Comme discuté avec l'équipe du PC, il faut donc profiter de l'évaluation à mi-parcours pour reformuler les résultats qui pourront être atteints par le PC. Cela ne change pas la substance du PC ni son approche, mais il s'agit de démontrer plus clairement les résultats directs des acteurs du PC et en particulier le travail des quatre agences du SNU, plutôt que d'utiliser des indicateurs de résultats qui reflètent les lois et les normes adoptées par le gouvernement, ce qui n'est que partiellement le reflet de l'impact du PC. En d'autres termes, la formulation des résultats par produit doit être revue afin de pouvoir s'assurer le niveau d'attribution des acteurs du PC par rapport aux résultats.

La conception des produits est stratégique car le processus de mise en oeuvre des produits a contribué à créer des synergies avec les partenaires nationaux qui n'existaient pas avant le PC, et particulièrement dans le cas du PNUD, qui a utilisé le PC pour la re-formulation de son programme ROLS.

Pour les autres agences (FNUAP, UNIFEM, UNODC) il est beaucoup moins clair si le PC a aussi eu un rôle stratégique par rapport aux activités déjà en cours dans le pays ou si au contraire les agences ont profité des fonds OMD du PC afin de pouvoir mener des activités qui s'inscrivaient dans leur programme. Les synergies entre le PNUD et les autres agences ne sont pas évidentes, même si les agences travaillent avec certains des mêmes acteurs nationaux (notamment l'ANP et ses commissions). De plus grands efforts de synergies entre agences sont nécessaires pour ce PC.

- Il sera aussi nécessaire de revoir la question de l'appropriation de la partie nationale, le PC ayant été conçu en fonction d'objectifs pertinents mais avec peu ou aucune participation des partenaires nationaux. Il faudra donc à nouveau établir le niveau d'appropriation des partenaires du PC, seul élément qui puisse garantir la pérennité des bénéfices du programme conjoint.

La question de l'appropriation est très difficile dans le contexte de la Guinée Bissau, en raison de l'insuffisance de son budget national. Tous les ministères s'accordent à demander un support ou un appui pour leur fonctionnement au vu des ressources extrêmement limitées dont ils disposent. Les carences sont d'ordre matériel, avec des installations peu adéquates (il paraît qu'il n'y a eu que 3 constructions depuis l'indépendance et le conflit de 1998 : le parlement, la banque, et un hôtel), des édifices qui ont besoin d'être réhabilités, les coupures fréquentes et prolongées d'électricité, l'absence de matériel de bureau (des ordinateurs jusqu'au blocs de papier) et le manque de moyen de transport, sans compter les difficultés à maintenir le personnel qualifié en poste en raison du paiement tardif et aléatoire des salaires de la fonction publique. Il faut aussi considérer les contraintes au niveau des ressources humaines, puisqu'il reste une importante diaspora qui n'est pas encore retournée au pays,

et un effort généralisé de développement des capacités est largement nécessaire dans la quasi-totalité des ministères.

La Guinée Bissau est tributaire de la communauté internationale qui finance largement le pays. La situation est telle qu'il paraît difficile de concevoir une appropriation autre que celle des partenaires nationaux qui continuent à travailler avec dynamisme dans des conditions très difficiles, et se sentent tout de même motivés à aller de l'avant. Mais on ne peut pas réellement concevoir d'appropriation nationale sans une allocation budgétaire réaliste qui reconnaisse et appuie les structures gouvernementales dans leur rôle et leur mission. L'absence d'appropriation est essentiellement financière, mais certains partenaires nationaux se sont réellement engagés dans les activités du PC (Ministère de la Justice, Assemblée Nationale, Commissions parlementaires, etc.) et il n'est pas possible à ce stade d'obtenir un plus fort degré d'appropriation sans une augmentation correspondante du budget de l'état.

2) Au niveau des procédures et efficience

- Le délai pour la réalisation du programme conjoint paraît court au vu des contraintes d'exécution, et particulièrement si l'on tient compte du contexte particulièrement volatile dans lequel se déroule le PC et des événements politiques y afférents qui n'ont pas permis aux activités de se dérouler dans les délais prévus.

Le contexte sécuritaire est largement à l'origine du retard. A peine les fonds du Secrétariat ont été transférés, un coup d'état avait lieu avec l'assassinat du Président et du Chef d'Etat-Major des Forces Armées. Les six mois suivants ont servi essentiellement à permettre des élections que la communauté internationale a reconnues comme ayant largement suivi les procédures établies, ce qui a monopolisé la plupart des efforts des acteurs. Le PC n'a donc pu commencer plus sérieusement ses activités qu'au cours du dernier trimestre 2009. Toutefois début avril 2010, de nouveaux événements perturbateurs ont eu lieu avec la détention du Premier ministre et du Chef d'Etat-Major des Forces Armées. Compte tenu de cette longue période d'instabilité, le PC a tout de même réussi à fonctionner et avancer, bien qu'à un niveau plus lent que celui prévu dans le plan de travail. Chaque changement politique a causé des changements de personnel et de contacts dans les contreparties nationales. Il a donc fallu renouer des relations de partenariats avec les acteurs nationaux à plusieurs reprises, non seulement au niveau ministériel, mais également au niveau des chargés de l'administration. Ce rétablissement des relations et des contacts durant cette récente période d'instabilité prolongée explique pourquoi il serait normal de proroger d'une année le PC afin de lui permettre d'atteindre ses objectifs. A souligner aussi qu'il y a eu un effort conjoint de l'équipe du CGP afin d'atteindre le taux d'engagement de 70% au début du mois de décembre 2010, afin de réunir les conditions requises pour la demande d'une deuxième tranche. En effet et selon le tableau remis par le Coordonnateur du PC, le taux global d'engagement est de plus de 71% en date du 14 décembre 2010, comme mentionné ci-dessous :

Summary Finance Project Status for the AWP (Portion 1/ implementation period: September 2009 - December 2010)

update 14 Dec 2010 – Source MDG-F coordinator

	Agencies	Overall Budget \$ USD <i>(include UN agency indirect cost 7%)</i>	1 st portion received May 2009 \$ USD <i>(include UN agency indirect cost 7%)</i>	2009			2010			2009- 2010		
				Budget 2009 \$ USD	Expenditures 2009 (Sept – Dec)		Budget 2010 \$ USD	Expenditures 2010 (01 Jan - 14 Dec.)		Total Expenditures (Sept 2009 – 14 Dec 2010)		
					Total \$ USD	% <i>utilized Budget 2009</i>		Total \$ USD	% <i>Utilized budget 2010</i>	Total \$ USD	% <i>Utilized 1st portion</i>	Balance
1	UNDP	2,551,546 <i>(66,19%)</i>	914,904 <i>(36%)</i>	107,912.5 9	120,613.6 9	<i>111,76</i> %	794,290.31 1	540,735.3 1	<i>68,07%</i>	661,349	<i>72,28%</i>	253,555 <i>(27,71%)</i>
2	UNIFEM	584,220 <i>(15,15%)</i>	146,055 <i>(25%)</i>	146,055	9,555	<i>6,54%</i>	136,500	86,539	<i>63,39%</i>	96,094	<i>65,79%</i>	49,961 <i>(36,60%)</i>
3	UNODC	492,746 <i>(12,78%)</i>	193,938 <i>(39%)</i>	193,938	0	<i>0%</i>	193,938	164,864.3 6	<i>85,00%</i>	164,864.36	<i>85,00%</i>	29,073.64 <i>(14,99%)</i>
4	UNFPA	226,305 <i>(5,87%)</i>	226,305 <i>(100%)</i>	226,305	40,550.70	<i>17,91%</i>	185,754.30	97,827.13	<i>52,01%</i>	138,377.83	<i>61,14%</i>	87,927.17 <i>(38,85%)</i>
	Total	3,854,817 <i>(100%)</i>	1,481,202 <i>(38,5%)</i>	674,210.5 9	170,719.3 9	<i>25,32%</i>	1,310,482.6 1	792,138.6 7	<i>60,34%</i>	1,060,685.1 9	<i>71,60%</i>	420,516.8 1 <i>(28,39%)</i>

➤ Overall budget:3,854,817 \$

➤ Total expenditures Sept 09 – 14 Dec 2010:.....1,060,685.19 \$

A noter qu'il est difficile d'obtenir les informations financières des agences non-résidentes en temps opportun. En particulier, la chargée de programme UNIFEM n'a pas accès au système de gestion ATLAS qui est géré par le Bureau Régional UNIFEM de Dakar. Ceci cause des difficultés qui ont été relevés dans les rapports d'avancement, quant au suivi régulier des dépenses engagées. Pour l'UNODC, les informations proviennent du siège de l'organisation à Vienne. Pourtant là, il y a des imputations surprenantes car ce qui a été dépensé ne rentre pas directement dans les activités prévues sur le plan de travail annuel.

Il serait utile d'assurer un flux actualisé des informations financières sur base mensuelle au coordonnateur du PC afin de faciliter la gestion du budget du PC et assurer un suivi et une planification efficace des activités.

Deux points particulièrement important ont été soulevés par les contreparties nationales : le premier, la difficulté dans un pays comme la Guinée Bissau d'appliquer les mêmes règles administratives du SNU que dans les pays les plus riches, comme la pratique de devoir obtenir trois factures pro-forma alors que la plupart des acteurs locaux n'ont même pas de moyen de transport pour se déplacer et d'électricité pour établir une facture pro-forma en bonne et due forme, sans compter l'étroitesse du marché intérieur, qui fait que le nombre de fournisseurs et prestataires de service est forcément limité. Bien que le souci de transparence et de pouvoir rendre compte des dépenses soit un devoir du SNU, il n'est pas toujours logique d'avoir le même niveau d'exigence administrative dans des contextes si différents de la norme.

D'autre part, il est absolument essentiel que les débours du SNU se fassent de manière rapide, car plusieurs contreparties nationales se sont plaintes que la lenteur dans le paiement des contrats obligent les petits prestataires de service à fermer boutique, car les petites entreprises n'ont pas de réserves qui leur permettent de pouvoir faire face à des procédures de paiement tardives. Cela a notamment été mentionné dans le cadre des contrats souscrits avec l'UNODC.

- Il faut aussi revoir si les structures prévues au PC (CGP et CPN) ont pu remplir leur fonction de manière adéquate selon le document de programme. N'ayant pas eu de compte-rendu du Comité de Pilotage National, il sera particulièrement important de revoir son rôle avec les parties concernées, et vérifier le bon fonctionnement du CGP.

En ce qui concerne le Comité de Pilotage National, qui selon le document du PC est composé de Coordonnateur Résident des Nations-Unies, du Représentant de l'Ambassade d'Espagne, ainsi que le Représentant du Ministère des Affaires Extérieures, il n'y a pas eu de réunion du CPN durant la durée de mise en oeuvre du PC. La raison n'a pas pu être clarifiée car la CR a quitté le pays à fin novembre 2010. Toutefois il existe un compte rendu de réunion d'un CPN élargi à 12 participants le 26.11.2008, avant le lancement du PC, et un document fixant les termes de référence du CPN datant du 8.06.2009. A priori il ne semble pas que la tenue de réunion du CPN ait été prioritaire, particulièrement compte tenu de l'instabilité politique et institutionnelle en 2009 et 2010.

Au niveau du Comité de Gestion du Programme (CGP), celui-ci s'est réuni cinq fois en 2009 (au deuxième semestre), et quatre fois dans l'année 2010, en janvier, juillet, novembre et décembre 2010. Toutefois la composition de ces CGP n'était pas aussi inclusive que prévu dans le document de PC. A noter qu'en raison du délai relatif au recrutement du coordonnateur du PC et conseiller CPR (Crisis, Prevention and Recovery), qui n'est arrivé qu'à fin octobre 2010 à Bissau, la coordination intérimaire a été effectuée par la responsable du programme ROLS.

Avec l'arrivée d'un nouveau Coordonnateur Résident annoncé pour janvier 2011 et la récente prise de fonction du Coordonnateur du PC OMD, il y a lieu de revoir les structures de gouvernance afin d'assurer qu'un comité de pilotage national soit instauré et également ouvrir la participation d'autres acteurs au CGP, notamment et à leur demande l'Agence de Coopération Espagnole (AECID), l'UNIOGBIS, l'UE, et la société civile. Il est particulièrement important de resserrer les liens avec les différents partenaires car malgré le nombre limité d'acteurs et la petite taille du pays l'information a généralement du mal à circuler, et il semble même y avoir une certaine réticence en matière de partage de l'information. Les contreparties nationales mentionnent les agences spécifiques du SNU (et particulièrement le PNUD) comme étant la base de leur soutien, mais ignorent largement le contenu du PC et ses objectifs. De nombreux partenaires nationaux ne connaissaient pas suffisamment le détail du PC et ses composantes. Un effort plus marqué de diffusion de ce PC auprès de différents acteurs serait utile.

Il faut aussi reconnaître les efforts entrepris dans un contexte difficile et les progrès qui ont été réalisés dans un contexte où le CPN, organe chargé d'assurer l'orientation stratégique du PC, ne s'est pas réuni une seule fois durant la période de mise en oeuvre du PC, et le CGP a réussi à fonctionner avec une coordination intérimaire assurée par la responsable du ROLS.

- La question de la coordination inter et intra partenaires devra aussi être abordée, car le programme conjoint requiert un effort de coordination particulier, autant au niveau des agences du SNU qu'au niveau des différents partenaires nationaux et internationaux. En particulier, l'évolution de la situation politique récente oblige à maintenir et renforcer le niveau de coordination avec les bailleurs de fonds (comme l'UE) et les autres programmes d'appui à la RSS.

Au niveau de la coordination avec les différents partenaires, le PC a établi de très bonnes relations avec la plupart des partenaires nationaux. Le consultant a eu l'occasion d'avoir des entretiens avec 3 Ministres en plus du Président de l'Assemblée Nationale Populaire, qui ont tous souligné leur satisfaction avec le SNU en général et avec les activités entreprises et les processus mis en place en particulier. Comme l'a souligné le Président de l'ANP : « l'interaction entre le PNUD et les techniciens de l'ANP nous a permis de prendre conscience des

efforts à faire (au niveau de l'ANP) aux différents niveaux... Le plan et le diagnostic sont un excellent produit fait conjointement... ».¹

Au niveau de bailleurs de fonds, il convient de relever une très bonne relation de travail avec l'UE qui a permis notamment la division géographique des actions en matière de justice et de sécurité, y inclus celle de ce PC. C'est ainsi que le PNUD et les activités du PC sont concentrés sur le Nord du pays (Régions de Cacheu et Oio) alors que l'UE s'occupe de l'est et du sud du pays. Il existe une importante complémentarité entre les actions de l'UE et celles du PC et du PNUD dans son programme ROLS qui constitue un bon exemple de collaboration et de coordination.

Au niveau de la coordination inter-agences, il reste un certain travail à faire car il s'agit de la première fois que les quatre agences (PNUD, FNUAP, UNIFEM et UNODC) ont un programme conjoint dans le pays. Les modalités d'un programme conjoint sont donc une nouveauté entre ces agences en Guinée Bissau, et le contexte volatile et instable durant la première année du PC a minimisé la capacité de coordination et une meilleure compréhension des modalités d'une exécution conjointe. Il faudrait donc un effort supplémentaire pour que les partenaires du PC comprennent mieux ce qu'est un programme conjoint.

Il n'est pas clair que l'ensemble des agences ne se soient engagés formellement par rapport aux résultats escomptés du PC, et les activités entreprises devraient être structurées afin de maximiser les synergies entre les différentes agences. Ceci n'est pas le cas actuellement, et particulièrement les agences entreprennent leurs activités de manière individuelle et non de manière concertée. Par exemple la programmation des activités de l'UNODC répond à leur projet spécifique pour le pays (UNODC global NG047) au détriment des plans de travail établis sous le PC. Selon le responsable de l'UNODC, l'impossibilité de faire le travail a été causé par le fait que le responsable était seul et n'avait la capacité de tout faire en même temps². Il faut donc un plus grand engagement des acteurs à suivre et respecter les plans de travail annuels, d'autant plus que certaines contreparties nationales (MNECI, MINT) et certains bailleurs ont indiqué que l'agence ne suit pas toujours les accords établis.

De plus, le pays possède maintenant une mission intégrée, sous l'égide de l'UNIOGBIS, mandatée par le Conseil de Sécurité de l'ONU comme décrit dans la résolution 1949, en ce moment jusqu'au 31.12.2011. Peux d'acteurs au sein du SNU ont travaillé dans une mission intégrée ou comprennent la signification d'une mission intégrée et sa relation avec la programmation des agences onusiennes. Ici aussi, il faut penser à une meilleure compréhension et diffusion des enjeux et des difficultés que représente une mission intégrée.

Finalement il est souhaitable de donner une plus grande participation à la société civile, qui est un acteur émergent mais critique dans le processus de retour à la normalisation du pays. Dans la mesure du possible, le PC se doit de

¹ Notes d'entretien de l'évaluateur, 13.12.2010

² Notes d'entretien de l'évaluateur

développer des partenariats stratégiques autant au niveau de la société civile qu'au niveau des acteurs gouvernementaux et étatiques.

3) Au niveau des résultats

- Quels sont les résultats à ce stade au niveau national, et quelles ont été les contraintes exogènes et endogènes qui ont conditionné la mise en œuvre du PC ?

Si l'on revoit les produits identifiés au niveau du PC, on se rend compte que le PC est globalement sur le bon chemin afin d'obtenir les résultats anticipés. Dans la majorité des cas, soit des résultats concrets sont déjà obtenus, soit les processus sont en cours qui pourraient mener aux résultats escomptés.

Il faut aussi tenir compte du fait que le re-formulation de certains produits devrait contribuer à mieux apprécier la performance et les résultats du PC, mais sans pour autant changer l'approche ou la teneur des deux résultats escomptés (outcome).

Les contraintes exogènes ont déjà été largement décrites. Cette analyse va donc se baser surtout sur ce qui a pu être réalisé malgré les contraintes exogènes et endogènes.

Les produits prévus :

Le PC a prévu 17 produits qui s'articulent autour des deux résultats escomptés (RE), dénommés « Outcome » :

RE 1) La gouvernance du secteur de la sécurité et de la justice sont améliorés et les droits des citoyens sont mieux protégés à travers une réforme législative et normative ;

RE 2) l'accès des pauvres, et particulièrement les femmes, aux services de la justice est amélioré

Les différents rapports d'avancements donnent le détail des différentes activités et des produits en cours et réalisés selon le plan de travail annuel. Le tableau ci-après représente un résumé synthétique de l'avancement du PC par produit.

Les 17 produits sont divisés entre les quatre agences du SNU comme suit :

SNU	prod	RE 1	résultats en cours
PNUD	1	consultations avec les acteurs clés sur la réforme des politiques dans le secteur de la justice et de la sécurité	effectués, avant projets de lois en cours
idem	2	débat ouvert de l'AN sur les progrès en matière de RSS	<i>N'a pas encore eu lieu en raison de l'appui premier au diagnostic et définition du plan stratégique de 5 ans.</i>
idem	4	révision du rôle de supervision de	diagnostic effectué et

		l'AN au processus de RSS	plan stratégique de 5 ans élaboré
idem	5	évaluation des besoins en formation du parlement	en cours
idem	6	assistance technique au Secrétariat Permanent de la RSS	effectué et complété. demande de continuer l'appui
idem	10	formation du personnel du ministère de la justice	plusieurs formations réalisées et planifiées
idem	11	campagne de sensibilisation sur la RSS	en cours d'exécution (phase de sensibilisation a travers le réseau des medias) et préparation de la phase de sensibilisation directe auprès des militaires et population des régions.
		RE 2	
idem	13	recherche sur la justice coutumière et l'accès à la justice	en cours, quatre régions déjà couvertes sous le PC
	16	installation d'une clinique d'assistance juridique mobile	en cours
UNIFEM	3	RE 1 Appui a l'élaboration de la politique nationale d'égalité de genre	en cours
idem	15	RE 2 – formation a la sté civile et org. de femmes sur les questions clés du PC	déjà engagé, en cours
idem	17	support à la diffusion communautaire sur l'accès à l'assistance juridique et les droits humains des femmes	en cours
UNODC	7	RE 1 évaluation des besoins de formation des forces de l'ordre	<i>non réalisé</i>
idem	8	formation aux forces de l'ordre	<i>non réalisé</i>
idem	9	support au ministère de l'intérieur pour le développement d'une stratégie de gestion de la sécurité publique	<i>non réalisé</i>
FNUAP	12	RE 1 support aux ministères concernés pour le développement d'une stratégie pour l'élimination de la violence de genre	en cours
idem	14	RE 2 renforcer 5 associations de femmes à Bissau pour l'assistance juridique	en cours

Au niveau thématique, les différents appuis se centrent sur quatre différents axes principaux:

1) La justice, essentiel du travail du PNUD. En plus d'un diagnostic et d'une politique établie sur 5 ans basée sur le diagnostic, le PNUD a également contribué à la formation du personnel du MOJ, a des travaux de recherche particulièrement novateurs en matière de justice traditionnelle et droit coutumier, programme qui a été également suivi et financé par l'UE, avec une recherche sur le terrain dans plusieurs régions du pays représentant les ethnies et les religions et traditions différentes. Le constat indique que les structures de justice modernes ne peuvent assurer l'accès aux services juridiques de l'ensemble de la population, d'où la nécessité de pouvoir compter avec l'appui du droit coutumier pour certains cas. De plus une clinique de service juridique est en cours de préparation, afin de faciliter dans une région pilote l'accès aux populations vulnérables à travers un système de consultations mobile. Un apport matériel (avec la remise de 30 motos au ministère) et financier (paiement des salaires) de l'UNODC est aussi à noter, bien que cela ne s'inscrive pas dans le plan de travail annuel du PC.

2) Le deuxième axe se base sur le travail avec le Parlement et ses commissions. Le PNUD a principalement travaillé avec la Présidence et certaines commissions afin d'effectuer un diagnostic et une stratégie quinquennale, qui a déjà été présentée aux bailleurs de fonds mais sans aucun engagement en ferme au moment de l'évaluation. En plus l'UNIFEM a travaillé avec la commission spécialisée de la femme et de l'enfant au Parlement, afin de préparer le projet de loi sur la violence domestique, et les concertations y afférentes dans les différentes régions du pays sont en cours de finalisation. De plus, la plupart de ces activités sont menées en co-financement avec la FNUAP.

3) Le troisième axe porte sur le système de réforme du RSS et le soutien au Secrétariat SPRSDS, chargé de l'ensemble du processus de RSS, à nouveau sous la responsabilité du PNUD. Ce soutien est relativement maigre en termes financiers (1 expert expatrié sur 4 mois et 1 assistant administratif sur 6 mois, plus appui matériel et de bureau) mais est jugé fortement utile et nécessaire par le SPRSDS compte tenu de l'exiguïté de leurs ressources. Le support à la campagne de communication du RSS est jugé bon. Parmi les autres partenaires au niveau de la RSS, il faut noter l'intérêt de la mission intégrée UNIOGBIS d'avoir davantage de contacts et de coordination avec le PC, ainsi que le fait que le Ministère de l'Intérieur soit largement détaché du processus compte tenu des différences entre le Premier ministre et la titulaire qui est actuellement en suspension.

4) Le quatrième axe part de la démarche et perspective de genre, avec plusieurs actions de plaidoyer et de consultation non seulement pour la préparation de projets de loi (violence domestique, pratiques néfastes) mais aussi avec l'inclusion de la dimension genre dans la nouvelle phase du DENARP³ (DENARP II). Au niveau du gouvernement, le Ministère est un ministère multidimensionnel et les moyens sont faibles pour assurer la supervision des activités. De fait, le partenariat entre la FNUAP et l'UNIFEM

³ acronyme portugais du PRSP en anglais (Poverty Reduction Strategy Paper)

se structure à travers de l'IMC (instituto da mulher e da criança), qui en est le bras opérationnel. Au niveau de la société civile, il existe un réseau agréé (RENLUV) qui est utilisé pour la divulgation et le travail dans les régions avec des organisations de femmes et focalisant sur la lutte contre la violence domestique et en faveur de l'enfance, financé à son tour par l'IMC, mais aussi en partenariat avec l'UNIOGBIS, la FNUAP et l'UNIFEM.

Au niveau de la société civile les partenariats sont établis avec des ONGs locales dans une optique de genre, mais il existe des potentiels inexploités avec d'autres réseaux d'ONGs. C'est notamment le cas de du Mouvement National de la Société Civile pour la Paix, la Démocratie et le Développement, ou le WANEP (West African Peace-Building Network), qui possèdent une expérience spécifique en matière de construction de la paix et avec lesquels il pourrait y avoir une collaboration rapprochée dans une optique de prévention des conflits.

L'UNODC sort un peu du lot car bien que des activités aient été entreprises dans le pays dans le cadre de leur projet de référence (qui n'est pas le PC), l'appui en matière d'assistance technique et de formation ne s'est pas encore concrétisé. Il y a eu un choix délibéré de privilégier d'autres actions, comme la reconstruction de prisons et le financement de salaires et achats de motos, au détriment du plan de travail établi pour le PC.

La plus grosse partie des résultats s'inscrit donc dans la réforme de la justice, avec un appui ponctuel mais fort apprécié au niveau du SPRSDS, et les efforts entrepris avec l'ANP. Au niveau législatif, certains efforts semblent prospérer (avant projet de loi sur la violence domestique), alors que d'autres se heurtent à des difficultés au niveau de l'acceptation par le gouvernement (avant projet de loi sur les pratiques néfastes).

- Il est important de bien revoir les objectifs du PC avec l'alignement de l'actuel gouvernement et des priorités récentes après une période de haute volatilité politique et institutionnelle.

En ce moment la nécessité de la RSS continue de constituer une priorité du gouvernement. Les objectifs du PC restent donc valables et il s'agit surtout de revoir la formulation des produits devant être réalisés, notamment la quantification des produits, plus que leur alignement. A noter que prises individuellement, les actions des différents partenaires peuvent paraître un peu diffuses et éparses. Mais dans l'analyse d'une approche globale de la RSS et de ses différentes composantes, les actions doivent avoir une teneur stratégique et effectuer un effet multiplicateur au niveau des agences du SNU. Le PNUD en particulier a largement revu son positionnement dans le ROLS, qui touche directement à la bonne gouvernance, et s'inspirant de la conception et de la mise en oeuvre de ce PC. De même, les actions de la FNUAP et de l'UNIFEM viennent se greffer à d'autres composantes pour exercer un effet multiplicateur, par exemple au niveau de l'assemblée nationale où au niveau global un diagnostic et un plan stratégique sur cinq ans ont été établis, alors qu'en même temps des formations et des appuis à des commissions thématiques permanentes ont permis de formuler certains avant-projet de loi, notamment celle sur la politique nationale d'égalité de genre. Il faut faire un

effort plus poussé pour expliquer dans les rapports d'avancement du PC l'aspect catalyseur et multiplicateur de certaines de ces actions, et leurs relations aux autres activités stratégiques du PC. En bref, il faut pouvoir démontrer l'aspect conjoint des activités entreprises.

- Il faut donc revoir quels sont les résultats réalistes pouvant être atteints par le PC malgré les multiples contraintes qui font de la Guinée Bissau un pays où le processus de RSS est encore loin d'être pleinement engagé.

Il est important de profiter de l'évaluation à mi-parcours afin de revoir le cadre de résultats, et plus précisément la formulation des produits, et de leurs indicateurs. En particulier, il faut tenir compte de ce qui peut être atteint par les acteurs du PC dans son ensemble d'ici la fin de la durée de vie du PC. Il est bien entendu que le PC à lui seul ne peut assurer le succès de la RSS. Mais il touche néanmoins des aspects importants (même si l'appui au secrétariat RSS est surtout limité à un appui technique, au recrutement d'un assistant administratif et un petit support matériel, l'impact pour le Secrétariat semble avoir été important selon les entretiens, et il serait utile de le reconduire durant le reste de la période d'exécution du PC). De nombreux ministères n'avaient pas réalisé d'évaluation de besoins ni de planification sur le moyen terme. L'appui à l'élaboration d'un diagnostic et la préparation d'une politique nationale (Justice) ou d'un plan stratégique sur 5 ans (Parlement) ont été des activités clés qui ont permis de créer d'importantes alliances et points d'entrée avec les institutions, ce qui n'existait pas nécessairement de la même manière dans le passé.

5. Conclusions et enseignements

Conclusions

Le PC a su faire face à un contexte extrêmement compliqué et changeant. En plus de se dérouler dans un des pays les plus pauvres du monde (164^{ème} sur 169 pays selon l'Indice de Développement Humain 2010 des Nations-Unies), le PC a du faire face à une forte instabilité et une haute volatilité marquée par des assassinats et des coups d'état en 2009 et 2010. En dépit de ces contraintes externes, le PC a réussi à avancer tout en jouant un rôle catalytique dans différents secteurs et en établissant de très bonnes relations de partenariat avec les contreparties nationales (Justice, Défense et Parlement).

Malgré l'absence d'un coordonnateur du PC jusqu'à fin octobre 2010 et en adaptant de manière circonstancielle les structures de gouvernance prévues dans le document du PC à la situation du moment, particulièrement l'inexistence du Comité de Pilotage National ; le PC a pu fonctionner d'une manière correcte compte tenu des circonstances, avec une coordination intérimaire assurée par la responsable du programme ROLS du PNUD.

Les contreparties nationales, soit au niveau de différents ministères (Justice, Défense, Famille) soit au niveau du parlement (Président, président/e des commissions de l'ANP), se déclarent fort satisfaites du support obtenu grâce au

PC et se félicitent des diverses activités entreprises, tant au niveau législatif qu'au niveau du développement des capacités nationales et des progrès obtenus notamment dans la réforme du secteur de la justice, qui constitue l'un de deux objectifs principaux du PC. Les interventions entreprises correspondent et soutiennent les priorités nationales. Il reste à orchestrer la coordination du PC d'une manière plus inclusive et transparente en l'étendant à l'ensemble des partenaires potentiels, et en particulier avec la société civile.

Les points d'entrée identifiés dans la conception du PC sont pertinents et demeurent. Un effort de communication doit être fait pour mieux mettre en évidence l'importance des diverses activités et leur contribution aux résultats escomptés.

En raison des récents événements politiques, il est possible que l'UE limite son appui au pays, ce qui entraînera une plus grande charge à supporter pour le SNU. La situation du pays requiert un appui continu en ce moment. Les deux prochaines années seront certainement des années critiques pour que le pays dépasse ses limitations et effectue la nécessaire réforme du secteur de la défense et de la sécurité dans sa globalité, faute de retomber dans l'ingouvernable – ce qui entraînerait certainement le retrait de quelques bailleurs.

L'établissement d'une mission intégrée requiert un ajustement de la position du SNU quant aux priorités des programmes en cours, en accord avec le mandat de la mission intégrée. Toutefois vu que la RSS demeure une priorité absolue pour tous, les activités du PC n'auront pas à changer substantiellement, mais il pourrait y avoir des synergies à exploiter avec les programmes à venir.

Enseignements

Il est tout de même possible d'avancer dans une situation apparente de blocage et d'instabilité chronique institutionnelle, si l'on sait identifier les points d'entrée adéquats. Les activités menées de manière stratégique permettent une appropriation de la partie nationale, même en l'absence de contrepartie financière nationale.

Le PC ne peut à lui seul permettre le succès de l'ensemble de la RSS, mais il contribue certainement à ce processus à travers les actions catalytiques et spécifiques menées avec des partenaires clés des différents Ministères, de l'Assemblée Nationale Populaire, et dans une moindre mesure, des organisations de femmes de la société civile.

Les activités entreprises sont, dans leur majorité, un support ferme aux efforts de bonne gouvernance.

6. Recommendations

L'évaluation formule les huit recommandations suivantes, dans le but de renforcer le PC et sa capacité à atteindre les objectifs escomptés d'ici la fin de vie du PC :

- I. Il est fortement conseillé de revoir la formulation des résultats et de cadre de résultats. Les objectifs sont parfois par trop ambitieux et ils devraient être reformulés en accord avec les résultats réels anticipés. En particulier, il faut revoir les indicateurs qui doivent servir à démontrer les résultats obtenus par le PC de manière plus réaliste et non pas ceux obtenus par le gouvernement (par exemple le passage d'une loi n'est pas de la compétence du SNU). Ceci n'implique pas un changement d'orientation stratégique mais plus un resserrement des différents produits, qui sera fait en session de travail par l'équipe du PC sous la supervision du Coordonnateur du PC.
- II. Compte tenu des délais d'exécution rencontrés en raison des contraintes exogènes au PC, il faudrait demander à l'AECID et au Secrétariat OMD d'accorder une année supplémentaire au PC pour consolider ses résultats révisés, arriver à ses objectifs révisés et compléter son plan d'action ;
- III. Il faudrait resserrer la coordination avec les agences du SNU autour des objectifs stratégiques du PC et donner une plus grande visibilité au PC en matière de communication pour une meilleure concrétisation des objectifs et renforcer ainsi l'appartenance à la structure. Ceci passe par une plus grande participation des partenaires aux réunions de coordination (CGP) des partenaires comme l'UNIOGBIS, l'UE, l'Agence de Coopération Espagnole , et la société civile, une meilleure transparence et communication (ce qui pourrait s'améliorer avec la préparation d'un plan de communication spécifique au PC et de plus amples efforts de dissémination);
- IV. Les agences du SNU doivent s'engager à suivre les plans de travail établis conjointement sous la Coordination du PC. A défaut le Coordonnateur du PC doit informer le Secrétariat des agences qui n'accomplissent pas les activités définies dans le plan de travail annuel afin d'en référer à leur siège respectif ;
- V. Afin d'améliorer l'efficacité et la transparence du PC, il faudrait trouver un moyen pour que les agences non-résidentes assurent la transmission d'un rapport financier régulier au Coordonnateur du PC, idéalement de manière mensuelle. Ceci demande aussi l'accès aux outils de gestion de manière régulière. Il faut voir s'il est possible que le Coordonnateur du PC puisse avoir accès au système financier des autres agences du SNU (UNIFEM et UNODC).
- VI. Le PC doit maintenir le plus gros des efforts sur l'assistance technique et la formation des différents partenaires, en continuant à concentrer les efforts sur les activités les plus porteuses et celles qui génèrent un effet multiplicateur, en laissant, comme il a été le cas jusqu'à présent, le travail d'infrastructure certes nécessaire mais hautement coûteux, à d'autres bailleurs de fonds, tout en continuant d'exploiter les synergies avec les bailleurs de fonds comme cela a été le cas avec l'UE.
- VII. La pérennité n'est à ce stade pas assurée vu le manque généralisé de moyens et la faiblesse du budget national. Le pays est donc largement dépendant des financements externes. Un appui particulier devrait être

donné aux partenaires à l'aide d'une formation à la méthodologie du cycle de gestion de projet, afin de permettre à ceux-ci de mieux évaluer la pertinence des objectifs et la performance des résultats obtenus pour mieux appréhender la pérennisation des actions stratégiques encourues. Ceci afin de leur permettre de mieux mobiliser les ressources nécessaires pour la continuité des actions de renforcement des institutions.

- VIII. Le point précédent peut prendre la forme d'un partenariat stratégique avec les organisations de la société civile. En effet à l'heure actuelle les organisations qui travaillent avec les acteurs du PC sont essentiellement membres du réseau RENLUV et travaillent sur les questions de violence de genre, mais ce n'est pas un partenariat inclusif. Il existe d'autres réseaux d'ONGs qui pourraient aussi contribuer aux activités du PC tout en profitant des formations qui se donnent aux partenaires afin de pouvoir contribuer aux différentes activités.