

**ÉVALUATION FINALE DU PROJET DE RÉFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE,
MODERNISATION DES SERVICES ET DÉCENTRALISATION (REMODEC)**

(VERSION FINAL)

MICHEL VERGE
CONSULTANT INTERNATIONAL EN ADMINISTRATION PUBLIQUE

SEPTEMBRE 2017

SIGLES ET ABBRÉVIATIONS	3
RÉSUMÉ.....	4
1. LE PROJET ET SON CONTEXTE.....	8
1.1. Description du projet	8
1.2. Le contexte	8
Tableau 1. Instabilité politique - le fil des principaux évènements.	11
1.3. Coûts du projet	12
Tableau 2 – Dépenses par année – Projet REMODEC	12
Graphique 1 – Évolution des dépenses du projet REMODEC	13
1.4. Bénéficiaires du projet.....	14
1.5. Formes d’appui.....	14
2. OBJECTIFS ET MÉTHODOLOGIE DE L’ÉVALUATION.....	14
2.1. Objectifs de l’évaluation	14
2.2. Questions clés.....	16
2.3. Approche méthodologique.....	16
2.4. Méthodologie.....	17
2.5. Collecte des documents, données et informations.	17
2.6. Limites de l’évaluation.....	18
3. ÉVALUATION DU PROJET	18
3.1. La pertinence.....	18
3.2. L’efficacité.....	21
3.3. L’efficience.....	24
3.4. La durabilité des résultats ou effets.	25
3.4.1. Les produits phares du projet :.....	26
3.5. La prise en compte des préoccupations transversales	28
3.5.1. Le genre.....	28
3.5.2. Les droits humains.....	28
3.5.3. La coopération sud-sud ou triangulaire	29
3.6. La gestion du projet	29
3.7. La visibilité du projet	31
3.8. Sommaire de l’évaluation	32
Schéma no. 1 – Évaluation finale du Projet REMODEC -	32
4. Perspective.....	33
4.1. Leçons apprises au terme de l’évaluation.....	33
4.2. Défis et risques en matière de réforme, modernisation et centralisation.....	36
4.3. Positionnement du PNUD.....	38
5. RECOMMANDATIONS	38
5.1. Recommandations concernant le projet.....	38
5.2. Recommandations concernant la suite	38
5.3. La stratégie d’appui.....	39
Annexes	41
Annexe 1 – Répartition des principales dépenses du projet REMODEC	41
Annexe 2 – Évolution et distribution des effectifs de la Fonction Publique.	44
Annexe 3 - Documents consultés.....	45
Annexe 4 – Liste des personnes rencontrées.....	49

SIGLES ET ABBRÉVIATIONS

Sigle ou abbréviation	Signification
BAD	Banque Africaine de Développement
BM	Banque Mondiale
CENFA	Ancienne appellation de l'ENA – École Nationale d'Administration Publique
CPAP	Country Programme Action Plan – Plan d'Action du Programme Pays du PNUD
DENARP	1 ^{er} Document de Stratégie Nationale pour la Réduction de la Pauvreté-DENARP I, couvrant la période 2007-2009. (Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza).
DENARP II	Deuxième Document de Stratégie Nationale pour la Réduction de la Pauvreté-DENARP II, 2011-2015 (Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza).
DGFP	Direction Générale de la Fonction Publique
DSA	Daily Subsistence Allowance (Allocation quotidienne de subsistance).
ENA	École Nationale d'Administration
LED (projet)	Appui au développement économique local (Local Economic Development)
MAT	Ministère chargé de l'Administration territoriale
MF	Ministère chargé des Finances
MFP	Ministère chargé de la Fonction Publique
NU	Nations Unies
PAPP	Plan d'action du Programme Pays
PM	Premier Ministre
PNUAD	Plan cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement.
PTA	Plan de travail annuel
REMODEC	Projet d'appui à la Réforme de l'Administration Publique, la modernisation des services et la décentralisation.
SÉ	Secrétariat d'État
UCIRA	Unité de Coordination de l'Innovation de la Réforme de l'Administration
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine.
UNEG	United Nations Evaluation Group
UNIOGBIS	Bureau Intégré des Nations Unies pour la Consolidation de la Paix en Guinée-Bissau.
UNPAF	Partnership Framework between Guinea-Bissau and the United Nations.

RÉSUMÉ

Le projet REMODEC est un projet du PNUD qui appuie, depuis 2008, la réforme de l'Administration Publique et la modernisation des services. À la fermeture du projet E-Gouvernance locale, le volet décentralisation s'est ajouté au projet REMODEC. Les principales structures bénéficiaires en ont été le Ministère chargé de la Fonction Publique, le Ministère chargé des Finances et le Ministère chargé de l'Administration Territoriale et les administrations régionales et locales dans les régions de Cacheu, Gabu, Oio, Buba and Bolama Bijagos.

Les principales faiblesses de l'Administration Publique en Guinée-Bissau, évoquées dans les termes de référence, sont les mêmes que celles qui orientaient les premiers pas de sa réforme en 1987 : effectifs considérés pléthoriques et centralisation excessive des pouvoirs et des services. S'y est ajoutée la faible qualification des agents de l'État.

La vie du projet a été marquée par une série d'évènements provoquant une instabilité politique et institutionnelle, qui s'est ajoutée aux raisons expliquant un manque chronique de volonté politique de réforme, si l'on considère la faible évolution de la situation depuis 30 ans.

L'évaluation a porté sur les critères prévus par le Guide de la planification, du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats de développement du PNUD.

Pertinence :

Malgré les carences de formulation du projet, les produits / résultats attendus du projet sont alignés, de façon générale, avec les grandes orientations et les priorités du Gouvernement et du PNUD énoncées dans les documents stratégiques (Terra Ranca, DENARP, UNDAF, CPAP, ...).

Même si on constate que le projet est plus axé sur la rationalisation des effectifs et, en fin de course, sur des activités de sensibilisation et de formations basiques que sur les axes de fond de la réforme et de la décentralisation, **la pertinence est bonne.**

L'efficacité

Le projet REMODEC a déployé, en plus de 9 années, a appuyé différentes démarches: analyse institutionnelle, études, proposition de programmes, mise sur pied d'un Data Center et développement d'outils de gestion des finances publiques et des ressources humaines de l'État, renforcement des capacités en gestion des ressources humaines, financières et du patrimoine, en gestion des collectivités locales et décentralisation, ...

La planification du projet a souffert, depuis ses débuts, de l'absence d'une étude établissant la situation de référence (Baseline) et d'un document de projet complet. Les produits attendus ont été reformulés ou remplacés à quelques reprises et les cibles annuelles souvent reportées. L'absence de formulation initiale du projet n'a pas permis d'y inscrire une stratégie de changement, dans un cadre logique bien établi et suivi.

Au terme du projet, l'Administration a un portrait plus fiable, mais toujours incomplet de ses effectifs, et elle dispose d'outils plus modernes de gestion et de contrôle des effectifs et de la solde. Le cadre de la décentralisation commence à être connu dans les régions appuyées.. Des programmes majeurs (Réforme, décentralisation, renforcement des capacités) ont été élaborés, sans mise en œuvre. La faiblesse globale des capacités, des qualifications et des services de l'Administration demeure. La décentralisation n'est pas effective. Les valeurs institutionnelles de l'Administration Publique n'ont pas changé de façon significative au regard du service au citoyen, du respect des droits, des procédures et des règles, de l'éthique, de l'égalité des genres et de l'accessibilité et la transparence des services.

Malgré sa longue durée, le projet n'a pas beaucoup contribué à réformer, moderniser et décentraliser l'administration publique. En raison de facteurs autant internes qu'externes au projet, **l'efficacité du projet REMODEC est faible.**

L'efficience.

Le projet a décaissé 3,637 millions USD, soit une moyenne de 380 000 USD par an sur 9,5 années. Le budget a été dépassé au cours de 5 années. La gestion financière du projet est peu documentée et on ne peut rapprocher les dépenses des résultats ou des activités.

Le projet ne montre pas avoir fait l'objet d'une gestion attentive des fonds, des compétences et du temps. Les fréquents et considérables dépassements illustrent des faiblesses de planification et/ou de gestion efficiente : prévision approximative, gestion trop large ou exposée à des pressions ou imprévus importants, manque de suivi, peuvent être en cause.

Des montants substantiels ont été consacrés à la mise sur pied du Data Center, à des acquisitions de mobilier et équipements, à des formations à l'étranger et au pays, des appuis en expertise, des visites d'étude, ... La faible documentation du projet (pas d'inventaire, pas de coûts par activité ou résultat, par période, etc. est inquiétante.

Les suivis sont faibles et la rentabilité de plusieurs appuis demeurés sans suite est questionnable. La part des activités ou produits structurants est limitée. **L'efficience du projet est faible.**

La durabilité :

Le projet s'est déroulé sans véritable stratégie de durabilité ou de sortie. L'UCIRA, unité de coordination de la réforme est déjà démembrée et n'assurera pas la relève. Le Data Center est le seul produit phare du projet ayant une durabilité assurée. Il est opérationnel et pourra continuer d'opérer sans le projet dans ses fonctions actuelles. C'est majeur.

Les contributions du projet aux recensements ont un effet durable limité. Le portrait fiable des effectifs n'est toujours pas complètement disponible et, sans révision des processus sécurisation du respect des règles, des situations indues pourraient se reproduire.

La durabilité des renforcements de capacités est affaiblie par différents facteurs : volatilité des cadres, manque de suivi par le projet, manque d'intégration des interventions.

La faible volonté politique, le manque d'appropriation nationale et les faibles capacités au terme de l'intervention plombent la durabilité globale du projet.

Le projet REMODEC satisfait tout de même globalement le critère de durabilité en raison de la mise en place du Data Center, une avancée significative et durable de la gestion des ressources humaines et de la masse salariale.

La prise en compte des préoccupations transversales :

Le genre n'apparaît pas être une préoccupation sentie dans la planification et la réalisation du projet . L'occasion de contribuer au respect des droits humains par l'accessibilité et la transparence des services n'a pas été saisie. Seule la coopération triangulaire a été mise à profit pour des formations et visites d'étude à l'étranger.

La gestion du projet :

La gestion du projet a été déficiente sous plusieurs aspects : formulation initiale omise, absence de situation de référence détaillée, retard à mettre en place une unité de coordination opérationnelle, inactivation du Comité de Pilotage (qui n'a siégé qu'une fois, en 2016), gestion financière superficielle, gestion des risques et des leçons apprises faible, manque global de suivi et rapportage insuffisant.

Perspective et recommandations.

Les leçons apprises révélées par l'évaluation finale du projet REMODEC sont nombreuses et devraient éclairer la gestion des projets du PNUD en Guinée-Bissau, en matière d'approche des réformes (stabilité politique et appropriation nationale, long terme vs court terme, avantages et effets limités des réductions d'effectifs), de formulation et de gestion des projets (importance de la formulation, de l'analyse des intérêts des parties prenantes, de la centration sur la solution de problèmes et de l'intégration des interventions pour une meilleure durabilité, risques liés aux modalités d'exécution nationale dans un contexte d'instabilité et de faible volonté politique de changement, limites du renforcement des capacités).

Les défis sont nombreux : susciter l'intérêt des niveaux politiques, développer la crédibilité de la réforme par des appuis concrets et des solutions applicables à court terme, rapidement visibles, professionnalisation et renouvellement de l'effectif (renforcement par acquisition de compétences), évolution des valeurs institutionnelles.

Au chapitre des risques, il faut notamment retenir la faible volonté politique de changement, la demande pour des renforcements saupoudrés, la tendance à énoncer des objectifs irréalistes, la faible qualification et la démobilisation des agents de l'État.

Le projet devrait être clôturé et les appuis repensés en tenant compte des leçons apprises (formulation, suivi, ancrage, inefficacité de l'approche REMODEC, nécessité

d'intégrer les interventions, ...). Le PNUD est en position de leader dans le domaine de la réforme de l'Administration Publique et devrait aligner sa stratégie d'appui sur les défis identifiés: professionnalisation par acquisition de compétences, évolution de la culture institutionnelle (valeurs), appui aux institutions de formation pouvant mieux préparer la relève, amélioration de services directs à la population, recours aux technologies modernes.

1. LE PROJET ET SON CONTEXTE

1.1. Description du projet

Le projet REMODEC est un projet d'appui du PNUD à différents ministères impliqués dans la réforme de l'administration publique, la modernisation des services et la décentralisation administrative.

Le projet aurait pris naissance dans le Plan de Travail Annuel du PNUD pour l'année 2006, bien que son existence devient plutôt visible au cours de l'année 2008 dans la documentation disponible, où il appuie la réforme et la modernisation.

La décentralisation s'est ajoutée à son champ d'appui lors de la fermeture, en l'an 2010, du projet d'E-Gouvernance Locale.

Le projet REMODEC est actuellement suspendu depuis juin 2017, en attente du présent rapport.

1.2. Le contexte

La vie entière du projet s'est déroulée dans un contexte marqué par l'instabilité politico-institutionnelle de la Guinée-Bissau, un pays dont le climat social demeure précaire et qui obtient de très faibles notes au regard de l'indice de développement humain, qui le situe dans les 10 pays les moins développés.

Dans l'ensemble la gouvernance du pays s'est détériorée depuis 2011, sauf pour la période de 2014 et 2015 où elle s'est améliorée¹. Le pays se situe aussi dans les derniers rangs au chapitre de la transparence.²

Dans cette situation, l'État n'a pu créer les conditions nécessaires à l'implantation de politiques publiques favorisant son développement et d'améliorer les conditions de vie de la population. Les services de base ne sont pas adéquatement fournis sur l'ensemble du territoire national, que ce soit dans le domaine de la santé, de l'éducation, de l'hygiène de base ou de la sécurité. Les services sont particulièrement déficients dans les régions éloignées de la capitale, où la présence de l'administration publique est très faible.

La faiblesse de l'Administration Publique est généralisée, par manque de ressources financières, capacités des ressources humaines insuffisantes, mise en application et gestion déficiente des normes et systèmes de gestion.

¹ Selon l'évolution de l'indice Mo Ibrahim de la Gouvernance en Afrique.

² L'indice de transparence de la Banque Mondiale s'est aussi détérioré (2.5 to 2.0) et est l'un des plus bas, mais est resté inchangé au cours des deux dernières années.

L'instabilité politique conduit à l'instabilité institutionnelle et à la volatilité des agents du service public, qui, à plusieurs niveaux, sont remplacés ou affectés, souvent en fonction de facteurs relationnels ou politiques, lors des changements d'autorités ou des remaniements du gouvernement, ce qui affecte le processus de décision et plombe l'évolution de plusieurs projets.

Par ailleurs, les agents féminins sont peu impliqués au niveau décisionnel.

Le contexte est aussi caractérisé par :

- Un historique de la réforme, remontant à 1987 et mettant, depuis ses débuts, l'accent principalement sur la gestion des effectifs, jugés pléthoriques, et la centralisation des pouvoirs excessive et des services.
- Des lacunes importantes en matière d'État de droit, de sécurité personnelle, de participation et de Droits Humains, de bien-être et d'opportunités économiques.
- Un manque de ressources financières, des ressources humaines aux capacités limitées, des normes et systèmes de gestion inexistantes ou peu implantés, ...
- Une faible implication des femmes aux niveaux décisionnels de l'Administration.
- Une importance particulière accordée à la réforme et à la modernisation de l'Administration Publique dans le Plan Stratégique et Opérationnel 2015-2020 (Terra Ranka).
- L'importance de la Réforme de l'Administration Publique pour la réalisation des Objectifs de Développement Durable, et en particulier l'objectif ODD16, concernant la paix, la justice et les institutions efficaces.
- De nombreux défis subsistant au terme du Projet REMODEC, notamment au regard des mécanismes de gestion et de coordination.
- L'existence d'autres projets importants en matière de réforme :
 - Une importante réforme du secteur de la Justice, appuyée par le PNUD.
 - Un nouvel appui du PNUD au Ministère du Plan, en matière de développement économique local (LED).
 - La réforme des finances publiques, appuyée par le FMI et la BM.
 - Des appuis de l'UE, couvrant les mêmes axes d'intervention que le projet REMODEC, dans le cadre du projet PARAP jusqu'en 2010 puis par des appuis en expertise.

Une Administration Publique fonctionnelle et efficace constitue un élément important de la paix et de la stabilité. La réforme et la modernisation de l'Administration figurent ainsi dans les composantes clés du Plan Stratégique et Opérationnel du gouvernement, connu sous le nom de Terra Ranka.

Le PNUD a soutenu les efforts du gouvernement pour réformer et moderniser son administration, au cours des dernières années, à travers le projet REMODEC, incluant trois composantes :

- la réforme de l'Administration Publique,
- la modernisation des services,
- la décentralisation des services.

Le projet a son ancrage de tutelle au Ministère chargé de la Fonction Publique et de la Réforme. Une unité de coordination de l'innovation et de la réforme de l'Administration (UCIRA) a été créée et un Comité de Pilotage de la Réforme instauré par décision gouvernementale. L'UCIRA est aujourd'hui démembrée et remplacée par un Secrétariat à la Réforme, ne comptant pour le moment que le Secrétaire d'État.

Le Coordonnateur du Projet REMODEC, rémunéré par le PNUD, faisait partie de l'UCIRA, à titre de gestionnaire national du projet, alors que le Coordonnateur de l'UCIRA jouait le rôle de Directeur National.

Plusieurs événements ont marqué le cours du projet, notamment en raison de l'instabilité politico-institutionnelle et de la volatilité des cadres de l'Administration. L'instabilité politique et institutionnelle ayant été évoqué dans les termes de référence et lors de presque toutes les rencontres d'intervenants impliqués dans le projet ou en relation avec le projet, nous avons cru bon de faire, dans le tableau qui suit, le sommaire des événements majeurs ayant marqué le contexte politique de la d depuis 2008.

.

Tableau 1. Instabilité politique - le fil des principaux évènements.

Année	2008	2009	2010	2011	Période de transition			2015	2016
					2012	2013	2014		
Événements		2 mars : Assassinat du Président Vieira			12 avril : Coup d'État militaire		13 avril : Élections présiden- tielles et législatives	12 août : Démission du gouverne- ment de DSP. 20 août : Nomination du PM Baciro Dja (pendant 48 heures). 12 oct. : Nomination du PM Carlos Correia	12 mai : Démission du Gouvernement de Carlos Correia. 26 mai : Nomination du PM Baciro Dja. 15 nov. : Démission du PM Baciro Dja. 18 nov. : Nomination du PM Umaro Sissoko.

1.3. Coûts du projet

Les sources d'information disponibles sur les coûts du projet sont rares. Selon les « Combined Delivery Reports³ » disponibles, le niveau des dépenses a été le suivant pour les années documentées :

Tableau 2 – Dépenses par année – Projet REMODEC

Année ⁴	Budget (en milliers de USD)	Dépassement (+) ou solde non dépensé (-) (en milliers de USD)	Total	Taux d'exécution %	Principales dépenses (dans l'ordre)
2008	243,1	+118,2	361,4	149	Consultants internationaux, DSA, équipement de bureau, matériel informatique
2009	263,7	-110,1	153,6	58	Divers (???), services de formation, voyages, billets et DSA
2010	785,5	+135,7	922,2	117	Mobilier, consultants internationaux, services commerciaux et d'affaire, contrats individuels, génie et construction, divers et équipement de bureau.
2011	418,0	+193,9	611,9	146	Équipement de bureau, consultants internationaux, contrats individuels, génie et construction
2012	361,9	0	361,9	100	Équipement de bureau
2013	119,9	0	119,9	100	Consultants internationaux, formation, publications et impressions.
2014	212,3	0	212,3	100	DSA, billets internationaux, DSA de formation, construction et génie.

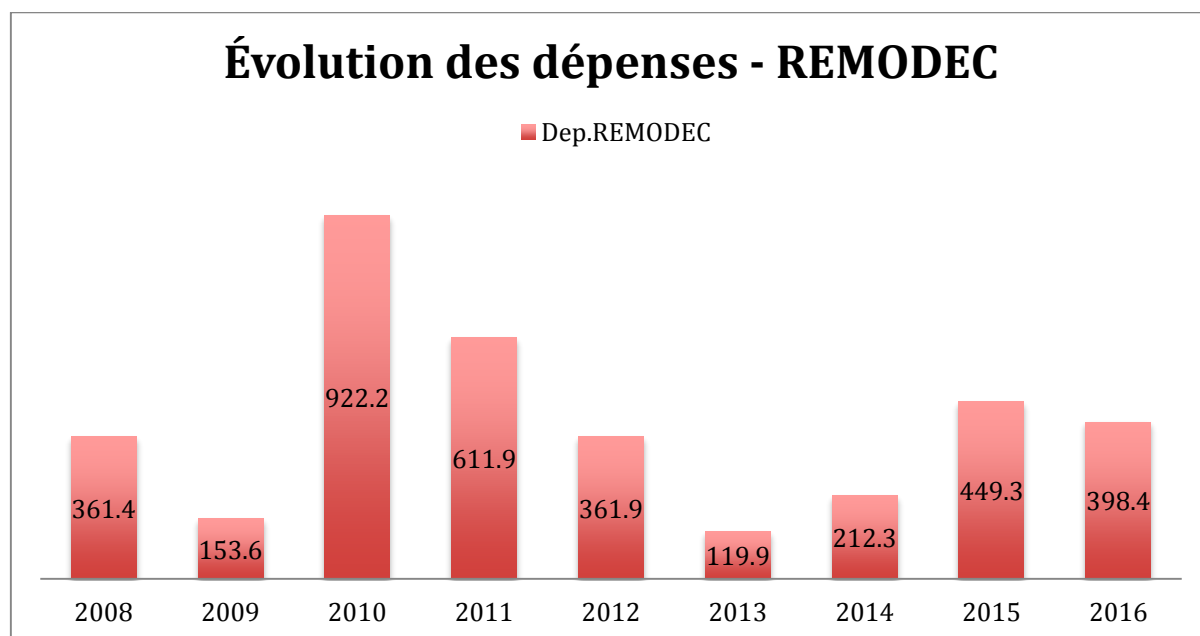
³ Pour l'année 2008, nous avons soustrait la part des dépenses concernant le projet d'appui à l'Accès à la Justice, comptabilisé sous la même allocation budgétaire.

⁴ Aucune information n'est disponible sur les années antérieures à 2008.

Année ⁴	Budget (en milliers de USD)	Dépassement (+) ou solde non dépensé (-) (en milliers de USD)	Total	Taux d'exécution %	Principales dépenses (dans l'ordre)
2015	209,4	+239,8	449,3	214	Contrats individuels, DSA de formation, salaires, consultants internationaux, équipements, DSA internationaux et DSA locaux.
2016	265,9	+132,5	398,4	150	Formations, DSA de formation, contrats individuels, DSA locaux, salaires, mobilier.
2017 (6 mois)	46,5	0	46,5	100	Contrats individuels, salaires.
Total	2926,2		3637,4		

Nous présentons ci-après un graphique reflétant le niveau des dépenses du projet REMODEC, par année.

Graphique 1 – Évolution des dépenses du projet REMODEC



On observe une baisse significative des coûts en 2009, suivie de dépenses plus élevées par la suite, sauf au cours ou autour de la période dite de transition au niveau politique.

1.4. Bénéficiaires du projet

Le projet REMODEC a principalement appuyé les structures suivantes⁵ :

- Ministère chargé de la Fonction Publique (Direction Générale de la Fonction Publique),
- Ministère chargé des Finances (Direction Générale des Services Informatiques),
- Ministère chargé de l'Administration Territoriale (Direction Générale de l'Administration),
- Administrations régionales et locales (régions de Cacheu, Gabu, Oio, Buba and Bolama Bijagos).

1.5. Formes d'appui

Au cours des dernières années, le projet appuyé le gouvernement sous plusieurs angles d'amélioration de l'Administration Publique:

- révision et l'amélioration du cadre légal,
- recensement des fonctionnaires actifs et retraités,
- création de bases de données
- renforcement des capacités (formations, équipements, mobilier,...)
- élaboration d'un plan d'action pour la réforme et la modernisation du secteur public,
- amélioration de la gestion des ressources humaines,
- modernisation des outils et systèmes de gestion des ressources humaines,
- décentralisation des services,
- orientation et planification de la réforme (appui en expertise).

2. OBJECTIFS ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION

2.1. Objectifs de l'évaluation

L'évaluation du projet de Réforme, Modernisation et Décentralisation de l'Administration Publique de Guinée-Bissau (REMODEC) se veut récapitulative et finale, et elle vise les objectifs suivants :

- Évaluer les résultats atteints au regard des 3 produits identifiés, depuis le lancement du projet, en termes quantitatifs et qualitatifs et notamment au regard de :
 - La pertinence par rapport aux objectifs du projet et au contexte

⁵ Dans le contexte d'instabilité politico-institutionnelle, les noms et statuts des entités appuyées ont changé à quelques occasions et il nous apparaît plus simple de référer aux ministères « chargés » des domaines appuyés.

d'intervention (Plans stratégiques (nationaux et du PNUD), politiques sectorielles, objectifs de développement durable, ...).

- L'efficacité et l'efficacités.
- La durabilité des interventions et des résultats produits.

- L'impact du projet sur la gestion et la performance des services publics centraux, déconcentrés, et décentralisés.
- La perception des bénéficiaires des services publics et des organisations de la Société Civile.
- La prise en compte de l'approche des Droits Humains, de l'approche inclusive du Genre, de l'égalité et l'accès au pouvoir des femmes, et le degré de considération de la dimension Genre et de la coopération sud-sud ou triangulaire dans la formulation et la réalisation du projet.

- Identifier, les progrès réalisés depuis l'état des lieux initial (Baseline Study) et les évaluations en cours de projet éventuellement disponibles et, le cas échéant, le degré de mise en œuvre des recommandations y formulées.
- Identifier les principaux défis constatés et les contraintes à prendre en considération au terme du projet.
- Évaluer le positionnement, la pertinence, l'efficacité, l'efficacités et les résultats par rapport à l'appui que requièrent la vision et les priorités gouvernementales de la Guinée-Bissau, notamment en matière de réforme, de modernisation et de décentralisation de l'Administration Publique.
- Vérifier la mise en application des principes de réforme, de modernisation et de décentralisation dans les services publics.
- Évaluer la contribution à l'amélioration de la gestion des ressources humaines de l'Administration Publique :
 - du recensement biométrique des agents de l'État,
 - de l'instauration d'un centre de traitement des données.
- Évaluer le projet sous les angles du renforcement des capacités, de la gestion des connaissances, de la coopération sud-sud et triangulaire et les résultats atteints en ces matières.
- Identifier les risques à prendre en compte et les mesures de contingences pour les éviter ou en minimiser les effets ou impacts négatifs.
- Émettre les recommandations appropriées concernant les orientations stratégiques et interventions futures du PNUD en matière de réforme, modernisation et décentralisation de l'Administration Publique, notamment dans le cadre de la mise en œuvre du CPD 2016-2020 (Document de Programme) en tenant compte notamment :
 - De la vision et des priorités du Gouvernement.
 - Des difficultés rencontrées en cours de projet, de même que des défis et des contraintes constatés à la fin du projet.
 - Des bonnes pratiques identifiées et des leçons apprises.

2.2. Questions clés

L'évaluation tente d'apporter des réponses aux questions suivantes:

- Le projet était-il pertinent?
- Le projet a-t-il été efficace?
- Le projet a-t-il été efficient?
- Le projet aura-t-il des effets sur le long terme (durabilité)?
- La gestion du projet a-t-elle été adéquate?.
- Les préoccupations transversales ont-elles été prises en compte?
- Les communications et la visibilité ont-elles été adéquates?
- Les risques inhérents au projet et au contexte ont-ils été bien prévus et gérés?
- Quelles sont les leçons apprises?
- Globalement, quelle est la valeur du projet?

2.3. Approche méthodologique

L'approche de réalisation du mandat d'évaluation s'est appuyée sur :

- Le respect de la déclaration de Paris : le mandat doit être réalisé dans le respect des principes et de l'esprit de la déclaration de Paris, et notamment:
 - Favoriser l'appropriation par la partie nationale des propositions, recommandations et outils développés, notamment par des étapes de validation et d'appropriation pouvant prendre la forme d'ateliers.
 - Aligner les propositions sur les objectifs du Gouvernement, tenir compte de sa planification et favoriser le renforcement des capacités.
 - Favoriser la complémentarité des interventions avec les autres interventions ou appuis ayant cours.
 - Axer la démarche sur l'atteinte des résultats visés.
 - Respecter les responsabilités mutuelles et respectives.
- La recherche de la participation inclusive : la démarche accomplie doit fournir à tous les intervenants concernés, partenaires gouvernementaux, bénéficiaires, et autres partenaires, l'occasion de participer aux échanges, de valider les constats et recommandations et de faire des propositions.
- Le partenariat et la synergie : le consultant a travaillé en étroite collaboration avec les représentants des institutions concernées, les autres experts appuyant le projet et les autres intervenants clés identifiés.
- Le partage d'expertise : la mission doit être l'occasion de partager et échanger des connaissances, méthodes et approches avec les principaux intervenants nationaux, notamment les intervenants du projet.
- La capitalisation des acquis : la démarche doit bâtir sur l'existant et tirer profit des évaluations antérieures ou rapports complémentaires.

- L'application des principes et standards d'évaluation (éthique, validité et fiabilité, ...) et des normes méthodologiques du PNUD.
- Le réalisme et l'adaptation, pour tenir compte de l'ampleur du projet, des particularités du milieu et des contraintes financières et logistiques éventuelles touchant l'exercice d'évaluation et de la disponibilité des informations.

2.4. Méthodologie

La démarche d'évaluation a été basée sur les méthodes, techniques et outils adaptés à la collecte, à l'analyse et à la présentation des données et informations et des propositions et recommandations qui en découlent, tels que modèles et théories de l'évaluation qualitative et quantitative, méthodologies d'évaluation adaptées au contexte du développement, approche systémique, analyse organisationnelle, analyse statistique, échantillonnage, groupes de discussion, entrevues structurées ou semi-structurées, questionnaires ou sondages, cadre logique, gestion axée sur les résultats, gestion des compétences, gestion du changement, gestion des ressources humaines, exposés et discussions dirigées et semi-dirigées, brainstorming, illustration graphique, tableaux et présentations, etc.

2.5. Collecte des documents, données et informations.

Des demandes de documents et de données et / ou des entretiens ont été faits avec ou auprès des intervenants suivants (liste des personnes rencontrées en annexe 4) :

- Les autorités des institutions nationales identifiées comme parties prenantes du projet (Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Sécurité Sociale, Ministère de l'Administration Territoriale, Ministère de l'Économie et des Finances, Secrétariat à la Coopération Internationale).
- Les autorités du PNUD responsables du projet évalué.
- L'équipe de gestion du projet (Coordonnateur de l'UCIRA, Gestionnaire national du projet, techniciens et informaticiens).
- Les responsables et intervenants des structures bénéficiaires du projet, au central et en région (Secrétariat d'État à la Réforme, Direction Générale de Fonction Publique, Direction Générale de la Décentralisation, Direction Générale des Services Informatiques (MEF), entités régionales à Bula et Canchungo, dans la région de Cacheu, ainsi qu'à Sonaco dans la région de Gabu). Les régions visitées ont été choisies par le PNUD en fonction de leur représentativité et des contraintes logistiques.
- Rencontre des représentants d'autres institutions ou structures contribuant au projet (Secrétariat d'État à la Coopération Internationale, ENA).
- Rencontre avec des représentants de ministères sectoriels (Agriculture, Santé, Éducation).
- Des représentants des organisations de la Société Civile représentant les travailleurs du secteur public (Union Nationale des Travailleurs de Guinée-Bissau, Confédération des Syndicats Indépendants).

- Des experts du PNUD et d'autres agences des NU (LED, RULSSR, Affaires Politiques UNIOGBIS)
- Les autres partenaires techniques et/ou financiers œuvrant auprès des institutions appuyées par le projet (UE – projet PARAP, BAD, BM, UEMOA, CEDEAO).

Les structures bénéficiaires ont été visitées, incluant des administrations locales appuyées par le projet, à Bula et Canchungo.

2.6. Limites de l'évaluation

L'évaluation est faite à partir des informations, données et documents disponibles au moment où elle se déroule. En l'occurrence, l'information globalement disponible était limitée pour différentes raisons :

- La volatilité des cadres responsables des principales structures bénéficiaires et la faible préoccupation des partants pour la gestion documentaire et le maintien de la mémoire institutionnelle.
- L'indisponibilité de certains rapports périodiques, tant au niveau du projet REMODEC qu'au niveau du PNUD.
- La pénurie de données fiables et à jour sur les effectifs globaux de la Fonction Publique, sur les bénéficiaires finaux, activités, et résultats du projet.
- Des informations de nature financière limitées aux « Combined Delivery Report » ne donnant qu'un aperçu des intrants financiers et l'absence de compilation des coûts par activité, résultats, objectif ou effet.
- L'absence d'information couvrant les années 2006 et 2007 et très peu d'information et de documentation sur l'année 2009.
- L'absence d'un Document de projet initial et complet et d'une étude pouvant servir de base de référence (Baseline).

Les analyses, constats et conclusions de l'évaluation sont forcément tributaires de l'information portée à la connaissance de l'évaluateur au moment où elle est faite.

3. ÉVALUATION DU PROJET

3.1. La pertinence.

Le critère:

La pertinence fait référence au degré de compatibilité qu'une initiative de développement et ses produits et effets escomptés a avec les politiques nationales ou locales et avec les priorités et besoins des bénéficiaires visés. Son évaluation prend aussi en compte la justesse, qui traite de son acceptabilité culturelle et de sa faisabilité.

Les constats :

Le projet a démarré sans la formulation d'un Document de projet permettant une réflexion complète sur ses objectifs, cibles, indicateurs et produits.

Les PTA consultés permettent de voir que, malgré la démarche incomplète de démarrage du projet et la faiblesse de leur formulation, les produits, modifiés au fil du temps, et les cibles correspondantes sont en général compatibles avec les documents stratégiques du gouvernement, des NU et du PNUD, notamment :

- La vision nationale véhiculée par le plan Terra Ranca, identifiant comme premier de ses 5 champs d'action la réforme et la modernisation de l'Administration Publique, (notamment en termes de renforcement des capacités).
- L'axe 1 du DENARP I : Renforcer la gouvernance, moderniser l'administration publique et garantir la stabilité macro-économique : (y compris consolider l'État de droit, l'appareil judiciaire et réformer le secteur de la sécurité).
- L'axe 1 du DENARP II, visant à « Renforcer l'Etat de droit et les institutions républicaines ».
- L'UNDAF 2008-2012, prolongé jusqu'en 2015.
- Le premier effet de l'UNPAF 2016-2020 : "Les institutions de l'État, incluant la défense, la sécurité et la justice, consolident la stabilité de l'État de Droit, de la participation démocratique et l'égalité des chances, notamment en ce qui concerne :
 - La promotion de l'accès équitable et l'utilisation par la population de services publics de grande qualité, incluant les services légaux et juridiques.
 - La mise en oeuvre effective de la décentralisation.
- Le résultat suivant du PNUAD : Les institutions de l'État, y compris celles de la défense, la sécurité et la justice, consolident la stabilité et l'état de droit, la participation démocratique et l'accès équitable aux opportunités pour tous.
- Le résultat attendu du CPAP : « L'administration publique dispose des capacités techniques et de gestion pour fournir des services de qualité aux populations » et son produit 1.4 : Les institutions publiques et les Organisations de la Société civile disposent des capacités de budgétiser, de définir un cadre de gestion et de mettre en œuvre des politiques qui répondent aux priorités du public.

Les produits à évaluer, selon les termes de référence de la mission sont :

Produit de projet 1 : Le cadre législatif et réglementaire des Ministères, les statuts organiques des services, et le manuel de procédure de gestion des effectifs de l'administration publique sont disponibles.

Ce produit est destiné à améliorer les capacités techniques et de gestion de l'administration publique. Il s'inscrit pertinemment dans le produit 1.4 du CPAP parce qu'il contribue, ultimement à une meilleure organisation des services publics et à une meilleure gestion des effectifs.

Produit de projet 2 : Les ministères cibles ont des capacités en gestion des ressources humaines, financières et du patrimoine pour assurer la fourniture des services publics de qualité aux niveaux national et décentralisé.

La pertinence de ce produit repose sur sa contribution à l'amélioration des compétences techniques en gestion des ressources de l'État et en préparation des administrations locales et régionales à assumer les responsabilités qui leurs sont destinées dans le cadre de la décentralisation.

Produit de projet 3 : Les acteurs locaux disposent des informations et des connaissances sur le cadre juridique décentralisé pour assurer une meilleure gestion des collectivités et influencer la formulation et le développement des politiques.

Ce produit contribue à faire connaître le cadre juridique de la décentralisation, en vue de sa mise en œuvre (UNPAF 2016-2020). Il vise à préparer le terrain et favorise une meilleure gestion des collectivités.

En termes d'acceptabilité sociale : Le contrôle des effectifs et de la masse salariale des actifs et des retraités est un objectif majeur des appuis (banques de données, Data Center, formations, recensement) qui se heurte souvent à de la résistance de la part des décideurs et des personnes touchées directement et indirectement. Cela n'empêche cependant pas son acceptabilité sociale par la majorité non touchée et les citoyens.

Le produit 3 contribue à l'acceptabilité sociale de la décentralisation.

L'envergure du champ d'action attribué au projet (réforme, modernisation et décentralisation) dépasse largement les capacités de l'équipe qui en est chargée (taille de l'équipe, expertise, financement). Cela constitue un facteur de risque pour un tel projet.

L'Union Européenne a aussi appuyé la réforme et la modernisation de l'Administration Publique (projet PARAP et appuis subséquents) au cours de la même période, appuyant notamment le développement des systèmes, la gestion des effectifs et l'élaboration des cadres organiques, ce qui constitue à la fois un risque de duplicata des appuis, un reflet du manque de coordination de l'aide et une occasion de synergie.

Globalement, le projet est plus axé sur la rationalisation des effectifs et sur des activités de sensibilisation et de formation basiques, que sur la réforme et de décentralisation comme telles. En ce qui concerne la modernisation, l'appui au développement du Data Center est un apport majeur sur les aspects techniques de la gestion des effectifs. Autrement, le projet s'est limité à distribuer des équipements et des formations favorisant l'utilisation de l'ordinateur, mais sans moderniser les processus appuyés, les faire connaître, promouvoir les valeurs de service au citoyen, etc. dans le cadre d'interventions plus intégrées.

Au fil des ans, le projet a été confronté à des difficultés majeures liées à l'instabilité politique et institutionnelle et à une faible appropriation nationale des objectifs de la réforme, de la modernisation et de la décentralisation dans les faits. Le projet s'est graduellement éloigné de la réforme comme telle pour se concentrer sur la rationalisation et sur des appuis peu intégrés de renforcement des capacités.

Globalement, les objectifs du projet correspondent aux axes et priorités stratégiques du Gouvernement et du PNUD. La pertinence du projet REMODEC est bonne.

3.2. L'efficacité

Le critère :

L'efficacité est la mesure du niveau de réalisation des résultats (produits ou effets) escomptés d'une initiative donnée ou la mesure des progrès réalisés pour l'atteinte des produits ou effets.

Les constats :

Ce que le projet a réalisé :

Produit de projet 1 : Le cadre législatif et réglementaire des Ministères, les statuts organiques des services, et le manuel de procédure de gestion des effectifs de l'administration publique sont disponibles. Le projet REMODEC a en outre :

- Distribué le Manuel de gestion des procédures et règles de gestion des effectifs.
- Financé et appuyé la mise en place du Data Center, un centre informatique centralisant les principaux systèmes de gestion des finances publiques et des ressources humaines de la Fonction Publique (études et consultations, réhabilitation et équipement des locaux, formations, etc.).
- Contribué au recensement des fonctionnaires actifs et retraités. Le PNUD a contribué financièrement au recensement des fonctionnaires actifs opéré par l'UE. Dans le cas du recensement des retraités, le projet REMODEC a réalisé la partie terrain et financé une partie de la saisie des données et l'UE s'est chargée du traitement des données.
- Soutenu la formation :
 - des informaticiens et de 80 agents en tant qu'opérateurs informatiques impliqués dans la mise en place du Data Center et des systèmes informatisés y rattachés et dans la gestion des effectifs.
 - en technologies de l'information et des communications : à l'intention des agents des ministères cibles.
- Fourni l'expertise pour la réalisation d'une étude diagnostique : Institutional Diagnostic Study of the Ministry of Civil Service and Administrative Reform – 2015
- Fourni du mobilier et des équipements aux structures et régions bénéficiaires (aucune donnée disponible sur les équipements distribués) et à l'UCIRA.
- Soutenu la participation de cadres des ministères cibles à des voyages d'étude sur la réforme de l'Administration Publique (Cap Vert, Bénin, Mozambique, Mali), et à des formations spécialisées en informatique (Cap Vert) et en leadership (Sénégal).

Le Manuel des Procédures de gestion des effectifs n'a pas été élaboré avec le soutien du projet REMODEC, mais par le projet financé par l'Union Européenne appuyant aussi la réforme (PARAP). La contribution de REMODEC a été complémentaire et s'est limitée à la reproduction et la distribution du Manuel et à des formations.

Seule l'étude institutionnelle du MFP a été réalisée avec le soutien de REMODEC. Les autres cadres juridiques ont été réalisés avec l'appui de l'UE. L'étape d'approbation gouvernementale des cadres juridiques ne semble cependant pas franchie.

Produit de projet 2 : Les ministères cibles ont des capacités en gestion des ressources humaines, financières et du patrimoine pour assurer la fourniture des services publics de qualité aux niveaux national et décentralisé.

Le projet a soutenu la formation des agents des ministères et régions cibles dans ces domaines en plus de former les responsables de la gestion des ressources humaines, des ressources financières et du patrimoine de tous les ministères.

Les rapports d'études suivants ont été produits avec l'appui du Projet REMODEC :

- Primeiro plano de capacitação da Administração Pública, 2010
- Capacity Development Strategy and Plan to be Implemented

Le projet a aussi appuyé la formation de formateurs du CENFA et de l'ENA et l'élaboration de programmes à l'ENA.

Les plans de formation de 5 ministères ont été élaborés et validés, selon les rapports périodiques.

Produit de projet 3 : Les acteurs locaux disposent des informations et des connaissances sur le cadre juridique décentralisé pour assurer une meilleure gestion des collectivités et influencer la formulation et le développement des politiques.

Des formations et des sessions de sensibilisations ont été tenues à l'intention des acteurs régionaux et locaux :

- sur le cadre légal de la décentralisation et la gestion des collectivités locales (30 cadres des régions ciblées).
- Sur les technologies de l'information et des communications : à l'intention des agents des ministères cibles et des agents des administrations régionales et locales et des entités déconcentrées dans les régions ciblées par le projet (plus de 50 agents formés dans les régions),

Le projet a fourni du mobilier et des équipements aux régions bénéficiaires (aucune donnée disponible sur les équipements distribués).

En plus des produits mentionnés plus haut, le projet a fourni des appuis en expertise au Cabinet du MFP (2010-2011) et pour la réalisation d'études importantes telles que:

- Programme de réformes et de renforcement des capacités de l'Administration Publique de la Guinée-Bissau, 2008
- Programme de réforme de l'Administration Publique 2012-2015
- Manuel de suivi – évaluation du Programme de réforme et de renforcement des capacités de l'Administration publique, 2010
- Document de vision et stratégie de la Réforme, 2010.

- Estudo sobre o Estado do Serviço Público em Áfirca – Caso da Guiné-Bissau, 2016

Ce qui a changé

L'administration a un portrait plus fiable mais encore incomplet des effectifs. Elle dispose aussi d'outils plus modernes de gestion des effectifs et de la solde.

Le cadre de la décentralisation commence à être connu dans les régions cibles.

Les administrations locales sont passées de la dactylo à l'ordinateur, au profit des délais, de l'aisance et de la qualité du service, lorsqu'il y a du courant.

Des programmes majeurs ont été élaborés et sont en attente d'approbation et de mise en œuvre (Programme de réforme de l'Administration Publique et Programme National de Décentralisation).

Les capacités de certains cadres et agents des niveaux central, régional et local ont été renforcées.

Ce qui n'a pas changé de façon significative suite au projet:

La faiblesse globale des capacités et services de l'administration et la faible qualification du personnel.

La centralisation des pouvoirs et des services.

Les valeurs institutionnelles de l'administration publique : le projet n'a pas agi de façon spécifique sur les valeurs de service au citoyen, d'éthique, d'égalité d'accès, d'égalité des genres, de respect des droits et des procédures.

La faiblesse et parfois l'absence des services à la population.

Le projet a fait avancer la gestion des effectifs et la production des cadres organiques. Son efficacité est partielle, car la gestion des effectifs n'est pas encore maîtrisée et l'intervention n'a pas couvert suffisamment la tenue à jour des effectifs après le recensement. Le Data Center est une réalisation majeure dont l'ancrage cause problème et limite sa contribution à la gestion gouvernementale. La séparation des tâches dans la gestion des salaires (MFP et MF) n'est pas assurée et l'étanchéité du système et des processus de gestion des ressources humaines et de la solde reste à vérifier. On rectifie la liste des effectifs, mais le risque de retour à court ou moyen terme des mêmes problèmes demeure préoccupant.

Des travaux sont en cours depuis le 22 août 2017 pour la comparaison des bases de données du MFP et du MF sur les effectifs de la Fonction Publique, un développement positif, si les discussions mènent à une réelle collaboration interministérielle.

La décentralisation n'a pas pris place dans la réalité, mais le MAT a un programme de décentralisation et une certaine sensibilisation a été faite sur le terrain dans les régions ciblées. Les services visités par la mission demeurent faibles en capacités et ont paru peu opérationnels dans les faits.

Les cibles inscrites aux différents Plans de travail annuels ont dû, pour la plupart être reportées sur l'année suivante, certaines sur plusieurs années.

Compte tenu de sa durée, le projet n'a pas beaucoup contribué à changer / réformer l'administration publique et sa gestion, ni à moderniser et améliorer les services et à les rapprocher des populations.

Les résultats du projet sont davantage axés sur la rationalisation des effectifs et sur des renforcements de capacités, que sur les axes de fond d'une réforme.

En raison de facteurs externes (engagement et appropriation faible, instabilité) et de facteurs internes (ciblage, faibles capacités des institutions bénéficiaires) l'efficacité du projet REMODEC au terme de plus de 9 années est faible.

3.3. L'efficience

Le critère :

L'efficience mesure la manière avec laquelle les ressources ou les apports (tels que les fonds, la compétence et le temps) sont transformés de façon économe en résultats.

Les constats :

Le projet a décaissé 3, 637 millions de USD en environ 9,5 années pour une moyenne approximative de 380 000 USD par année (voir section 1.3, tableau 1 pour les dépenses annuelles)

L'utilisation des fonds (taux d'exécution) est élevée, le projet a dépassé son budget annuel 5 fois et a laissé des fonds disponibles une seule année (2009). Le budget semble avoir été ajusté aux dépenses ou vice-versa, pendant trois années, 2012 à 2014, comprenant la période dite de transition au niveau politique.

Les fréquents et considérables dépassements (jusqu'à 214% de taux d'exécution) soulèvent des doutes sur la planification du projet ou sa gestion efficiente. Cela peut résulter d'une planification trop approximative, d'une gestion trop large ou exposée à des pressions ou des imprévus considérables, ce qui ne répond pas pleinement au critère d'efficience.

L'information financière est très limitée, les données sont rares et les suivis superficiels. Il ne nous est pas possible de vérifier en détail l'utilisation des fonds, à partir des seuls CDR, des rapports financiers globaux qui ne permettent pas d'associer les dépenses aux produits ou activités.

Sommairement, les fonds ont été principalement utilisés :

- La mise sur pied du Data Center.
- Des appuis en mobilier, équipements de bureau et ordinateurs.
- Des activités de formation au pays et à l'étranger
- Une campagne de sensibilisation à la décentralisation.
- Des visites d'étude.
- Des appuis en expertise de long ou court terme.
- La gestion du projet.

L'absence de documentation permettant de connaître précisément ce qui a été acheté, ce qui a été distribué à qui, où et quand est inquiétante. Une gestion efficiente des fonds documente les coûts par objectif, cible, activité, période, gère ses coûts unitaires, dose ses frais généraux et ses coûts variables. Une distribution des dépenses annuelles selon les principales lignes de dépense est présentée en annexe 1.

Les rapports trimestriels ou annuels ne comprennent pas d'informations reflétant une préoccupation pour les aspects financiers, sauf à l'occasion une inquiétude sur la suffisance des fonds et le soulignement régulier des délais de paiement. La préoccupation d'efficience n'est pas reflétée dans les rapports.

Les dépenses reliées à l'ajout d'expertise immergée au ministère ou dans le cadre de mission perdent de leur rentabilité par l'absence de suivi et la faible mise en application des recommandations émises par les experts.

Les facteurs affectant l'efficience du projet sont souvent évoqués (volonté politique faible, appropriation nationale faible, instabilité et volatilité des cadres, capacités faibles), mais au global, peu pris en compte. Le repli du projet sur des activités de renforcement des capacités, peu intégrées et parfois superficielles, surtout au cours des dernières années, n'a pas pallié les difficultés rencontrées.

La part des activités structurantes est limitée et l'utilisation des fonds par son ciblage et par manque d'intégration et de suivi ne transforme pas suffisamment les dépenses en investissements.

Globalement, l'utilisation des ressources, des compétences et du temps n'apparaît pas comme une préoccupation marquée du projet, reflétée dans une recherche d'optimisation.
L'efficience du projet est faible.

3.4. La durabilité des résultats ou effets.

Le critère : La durabilité mesure le degré auquel les bénéfices des initiatives perdurent après que l'aide au développement provenant de l'extérieure ait touché sa fin.

Les constats :

Le projet, peu documenté au démarrage, s'est déroulé sans véritable stratégie de durabilité ou de sortie.

L'UCIRA, chargée de la coordination de la réforme et point d'ancrage du projet est déjà démembrée et remplacée par un Secrétariat d'État à la Réforme (tel qu'en 2008) dont ne font partie, pour l'instant aucun des membres de l'UCIRA.

Certaines difficultés vécues par le projet et mentionnées à répétition dans les rapports périodiques sont des facteurs affectant négativement la durabilité des acquis du projet et sa relève par les structures bénéficiaires.

Mentionnons particulièrement :

- l'absence d'engagement ferme dans la réforme au niveau politique : la plupart des programmes et plans élaborés ne sont pas approuvés et mis en œuvre, et les études réalisées ont peu de suite concrète.
- l'instabilité politique et institutionnelle
- le contexte budgétaire difficile des structures bénéficiaires
- les zones grises et conflits de responsabilités interministériels concernant la gestion des ressources humaines et de la solde, et entre les ministères en charge du développement local d'une part, et de la décentralisation, d'autre part.
- la faible capacité, malgré les renforcements appuyés, des structures bénéficiaires
- la volatilité des cadres et agents formés
- la discontinuité de l'approvisionnement en énergie de certaines entités régionales et locales pour l'utilisation des technologies modernes de l'information et de la communication.
- le manque de suivi et évaluation, tant par le projet, que par les structures bénéficiaires.
- la très faible préoccupation pour la mémoire institutionnelle tant au niveau du projet que dans les structures bénéficiaires (gestion documentaire aléatoire, absence de centre de documentation bien organisé, disparition de l'information lors de certains changements de titulaires, ...) malgré la présence, selon les rapports de 2011, d'un centre de documentation au MFP.

3.4.1. Les produits phares du projet :

La présente section s'attarde sur les produits phares du projet.

Le Data Center

La mise en place d'un Data Center abritant les systèmes informatisés de gestion des finances publiques et de gestion des ressources humaines est un acquis durable. Le centre est opérationnel et contribue notamment à la production de la solde des fonctionnaires. Des problèmes d'ancrage et de séparation des tâches restent à régler, mais c'est une trace significative que le projet REMODEC aura laissée dans la réforme. Les appuis du projet sont terminés et le Data Center est en opération. Des appuis occasionnels seront sollicités, mais c'est un produit durable qui a contribué et continuera de contribuer à l'évolution de la gestion des ressources humaines, notamment par :

- l'automatisation de la solde et la bancarisation des salaires
- une source d'information et un outil solide contribuant à la gestion des effectifs et de la solde, et un embryon de véritable système de gestion des ressources humaines qu'il faudra éventuellement enrichir, développer.

Sa contribution sera encore plus grande quand on aura :

- revu son ancrage et développé les services qu'il peut rendre à d'autres ministères
- réalisé la séparation des tâches (respect des principes comptables) dans la préparation et le versement de la solde des fonctionnaires.
- développé ses fonctions en gestion des ressources humaines, notamment la fonction de statistiques et de production de rapports au profit du contrôle et de la gestion prévisionnelle des effectifs et de la masse salariale, et des autres aspects de la gestion des ressources humaines (gestion des compétences, des performances, de la carrière, etc.).

La contribution du projet REMODEC aux recensements :

Bien que le projet ait joué un second rôle dans la réalisation et l'exploitation des recensements, sa contribution aura un effet durable sous certains aspects :

- les recensements ont permis l'assainissement des listes d'effectifs et le retrait de fonctionnaires ou de retraités fantômes (le recensement des pensionnés a recensé 3 163 pensionnés, en comparaison de 5940 pensions versées, pour un écart de 2 336 cas. Les gens existants ou fictifs repérés ne seront plus payés et les économies ainsi faites sont considérables et récurrentes
- la reproduction de situations semblables devrait diminuer pour un temps, notamment en raison de l'utilisation de la biométrie.

La durabilité, à plus long terme, dépendra de l'étanchéité des processus (à revoir au terme de l'expérience des recensements) et des systèmes informatisés développés (à évaluer) pour minimiser l'émission future de paiements de solde ou de pensions indus et maintenir les données intègres et à jour.

Les gains futurs sont aussi dépendants des élans de recrutement qui pourraient survenir sous la pression du climat social ou en raison de changements d'orientations ou d'acteurs au niveau politique.

Une stratégie intégrée de contrôle et de gestion prévisionnelle des effectifs aurait permis une plus grande garantie de durabilité.

Il faut rester conscient, par ailleurs, que ces réductions de coûts laissent l'administration avec un effectif plus bas, mais néanmoins peu qualifié et des moyens encore insuffisants.

Le renforcement des capacités

Des fonds importants ont été consacrés au renforcement des capacités par des formations et /ou des apports en mobilier et équipement, aux niveaux central (au sein des institutions bénéficiaires) et régional ou local (dans les régions ciblées).

En plus de l'instabilité politique et institutionnelle souvent évoquée, le manque d'intégration des interventions d'appui et le manque de suivi risquent de plomber la durabilité des interventions.

A titre d'exemple, l'ajout d'ordinateurs et imprimantes et la formation des utilisateurs à qui ils sont destinés risquent de n'avoir que peu d'effet dans la durée quand on ne règle pas les problèmes d'approvisionnement en électricité, les questions d'entretien et de consommables, qu'on ne revoit pas les processus et autres outils et qu'on ne fait pas un suivi pour s'assurer que les renforcements sont utilisés dans les faits.

Les facteurs d'appropriation nationale, de niveau des capacités au terme de l'intervention pour prendre la relève du projet, de qualité de la stratégie de sortie (absente en l'occurrence) sont déterminants pour la durée du projet.

Le projet REMODEC répond, de façon générale de façon très mitigée au critère de durabilité, sauf pour sa contribution à la mise en place du Data Center, abritant des systèmes informatisés de gestion des finances publiques et de gestion des ressources humaines (solde).

Le projet REMODEC satisfait le critère de durabilité, principalement en raison de sa contribution importante à la mise en place du DATA Center, opérationnel et qui peut continuer à fonctionner sans le projet.

3.5. La prise en compte des préoccupations transversales

3.5.1. Le genre

Aucun résultat, produit ou action n'est explicitement destiné à promouvoir l'égalité de genre ou l'accès des femmes au niveau décisionnel de l'administration, ou le développement de services adaptés aux besoins particuliers des femmes et des enfants de Guinée-Bissau. Aucune analyse de données liées au genre n'a été portée à notre connaissance.

On ne trouve que la mention, au passage dans certains rapports périodiques, du nombre de femmes ayant participé à une formation ou à un voyage d'études.

Pour information, selon les données encore partielles de la base de données des effectifs 2015, les femmes occupent environ 22% des postes et on compte 491 femmes sur 1263 stagiaires (39%) – voir annexe 2.

Le genre n'apparaît pas comme une préoccupation sentie dans la planification et la réalisation du projet. L'absence de Document de projet au démarrage a probablement contribué à cette lacune.

3.5.2. Les droits humains

Aucune intervention du projet n'a contribué spécifiquement à la promotion des droits humains, ni aucun appui ou synergie avec les autres appuis en cette matière n'est apparent.

Les appuis aux administrations locales auraient été une occasion de favoriser la transparence des services administrés, notamment au regard de la connaissance des règles et processus applicables, des tarifs, des délais normaux, etc., au bénéfice de la population.

3.5.3. La coopération sud-sud ou triangulaire

La coopération triangulaire a été utilisée lors de la formation, financée par le projet, d'informaticiens destinés à participer à la mise en œuvre du Data Center. Cette formation s'est déroulée au Cap Vert. Des cadres du MFP ont aussi participé à une formation en leadership au Sénégal.

Plusieurs missions d'études ont permis aux cadres nationaux de prendre connaissance des bonnes pratiques ou de suivre des formations spécialisées dans différents pays africains (notamment Cap Vert, Bénin, Mali et Mozambique).

La prise en compte par le projet REMODEC des préoccupations transversales, notamment l'égalité des genres, a été faible.

3.6. La gestion du projet

Le programme étant généralement mis en œuvre sous exécution nationale, les projets sont normalement portés par une structure nationale, avec laquelle sont discutés et identifiés les besoins, élaborés les plans de travail, réalisées les activités, dans le respect de la Déclaration de Paris sur l'alignement et l'harmonisation de l'aide.

Dans le présent cas, le premier responsable était le Coordonnateur de l'UCIRA, jouant le rôle de Directeur national du Projet. Un coordonnateur national a été recruté pour l'animation technique et la gestion des activités. Les autres membres de la cellule UCIRA étaient à la charge du MFP. L'UCIRA n'a été opérationnelle qu'à partir de 2014 et est maintenant démembrée.

Le dispositif d'exécution nationale n'a pas été pleinement utilisé et le PNUD a fait plutôt appel, au mode des paiements directs pour suppléer les faibles capacités des partenaires d'exécution. Cela a permis de sécuriser les processus, mais au détriment d'un meilleur apprentissage par la partie nationale. Les déboursés par le projet, au niveau national, ont été appliqués en 2015 et 2016.

Le Comité de Pilotage du projet, présidé par le Premier Ministre, ne s'est réuni qu'une fois, en 2016, ce qui reflète à la fois l'impact négatif de l'instabilité politico-institutionnelle et le faible engagement des autorités au regard de la réforme, de la modernisation et de la décentralisation.

L'ancrage du projet au Ministère chargé de la Fonction Publique et l'instabilité politique et institutionnelle n'ont pas offert au projet les meilleures conditions pour un portage politique fort des orientations de la réforme, de la modernisation et de la décentralisation.

En ce qui concerne le champ d'action du projet, son élargissement en 2010 comportait un risque qui ne semble avoir été ni identifié, ni géré. L'ampleur du champ d'action dépassait les capacités de la cellule de coordination et des principales structures avec pour résultat des actions manquant parfois d'intégration et de profondeur au sens des réformes et le maintien d'une culture d'activités plutôt que de résultats.

Le suivi et l'évaluation du projet ont été minimaux. Les rapports périodiques sont superficiels, peu détaillés et répétitifs à plusieurs égards. Les informations financières y sont rares et aucune analyse ne s'ensuit. Les délais se prolongent régulièrement par report des cibles à l'année subséquente. Aucune évaluation n'a été faite avant la présente évaluation finale et récapitulative.

À part la mention répétée de certaines difficultés vécues dans les rapports trimestriels et annuels consultés, nous n'avons pas trouvé d'analyse systématique des risques du projet et d'identification des mesures de contingences correspondantes à leur niveau de probabilité et à l'importance des conséquences.

Des leçons apprises sont parfois inscrites aux rapports, mais sans véritable suivi ultérieur.

3.7. La visibilité du projet

Le projet a été très présent auprès des structures appuyées et semble avoir maintenu des relations harmonieuses avec elles, malgré le défi de transiger, en mode coordination, avec des interlocuteurs de différents ministères (MFP, MF, MAT). Les bénéficiaires ont tous eu des commentaires révélant une appréciation fort positive au regard du projet et des appuis reçus.

Des efforts de publication d'une revue ont été faits, mais c'est un moyen onéreux qui rejoint peu de personnes. Un plan de communication a été élaboré, mais il n'y a pas de trace de sa mise en œuvre dans les rapports périodiques.

Tous les bénéficiaires ont aussi exprimé de grands besoins d'appui dans le futur.

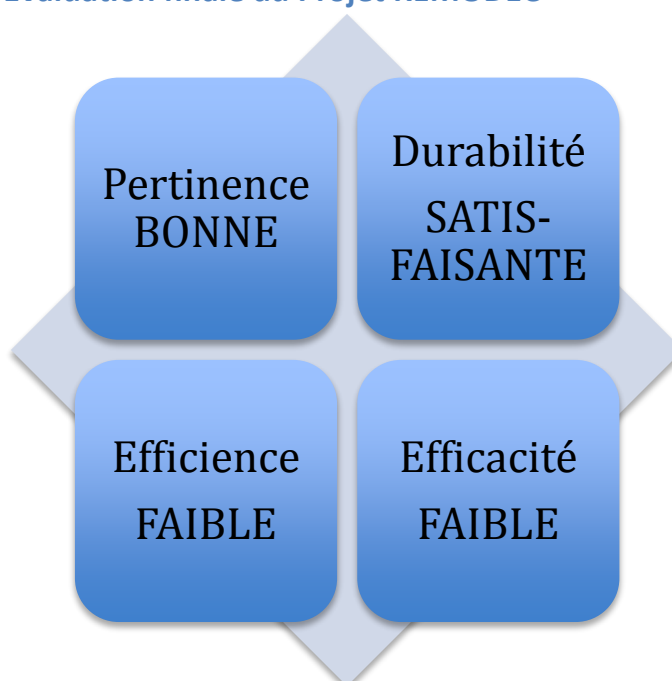
3.8. Sommaire de l'évaluation

Forces et faiblesse du projet REMODEC

Forces	Faiblesses
<p>Dynamisme et implication de l'UCIRA et des cadres des structures bénéficiaires.</p> <p>Apport significatif à la gestion des effectifs.</p> <p>Multiplicité des activités dans un contexte de développement difficile et avec de petites équipes.</p> <p>Efforts soutenus de renforcement des capacités.</p> <p>Synergie et complémentarité recherchées et réalisées avec les appuis de l'UE.</p>	<p>Formulation initiale omise.</p> <p>Planification faible.</p> <p>Mandat trop large pour la taille du projet et de sa structure</p> <p>Présence sporadique d'expertise sauf pour la période d'affectation d'un Assistant technique international au Cabinet du Ministre.</p> <p>Prévisions budgétaires très approximatives ou peu respectées.</p> <p>Manque d'intégration des interventions.</p> <p>Mémoire du projet affaiblie par une gestion documentaire déficiente.</p> <p>Gestion des risques omise.</p> <p>Mécanismes de pilotage du projet inactivé avant 2016 et depuis.</p> <p>Coordination de l'aide peu suscitée (ex. Groupe thématique).</p> <p>Suivi et évaluation faible.</p>

Selon les critères de l'évaluation :

Schéma no. 1 – Évaluation finale du Projet REMODEC -



4. Perspective.

4.1. Leçons apprises au terme de l'évaluation.

Concernant l'approche des réformes :

- **La stabilité politique et l'appropriation nationale des objectifs de réforme sont indispensables à l'efficacité des programmes / projets.**

La vie presque entière du projet REMODEC s'est déroulée dans une période marquée par l'instabilité politique qui l'a grandement affecté, tant au regard de la volonté politique de changement que par la volatilité des interlocuteurs au niveau du ministère chargé de son exécution et des autres structures bénéficiaires.

La réforme nécessite une plus grande stabilisation des décideurs et des cadres de l'administration pour une meilleure appropriation nationale. L'instabilité politique et l'absence de volonté forte de changement sont des risques inhérents à toute réforme et n'ont pas été pris suffisamment en considération dans la gestion du projet.

- **Axée uniquement sur le long terme, la réforme risque de ne pas attirer l'intérêt dans un contexte où l'instabilité politico-institutionnelle d'une part, et les conditions difficiles de vie d'autre part, rendent les préoccupations plus immédiates et plus individuelles.**

La réforme est, en général, peu connue et peu crédible en Guinée-Bissau. Elle doit s'orienter sur des actions concrètes et visibles pour se faire connaître, gagner de la crédibilité et susciter l'engagement.

L'intérêt pour le changement est faible au niveau des décideurs et la demande pour des services améliorés n'est pas fortement exprimée au niveau citoyen.

- **La diminution des effectifs a des avantages financiers, mais ne règle pas le problème de faiblesse générale des capacités et compétences.**

Sans injection de nouveau personnel, mieux formé et mieux préparé, il est difficile de rehausser de façon rapide et conséquente les compétences des administrations.

Le constat d'une faiblesse généralisée des qualifications des agents de l'État incite à en diminuer le nombre. S'ils sont peu ou pas productifs, on peut s'en passer et récupérer un peu de budget. Mais leur départ n'apporte rien de plus, s'ils ne sont pas, au moins en partie, remplacés par des agents mieux préparés, mieux sélectionnés (adéquation profil-emploi), plus productifs.

L'évolution des effectifs de Guinée-Bissau montre qu'en fait, les diminutions d'effectifs sont parfois suivies de hausses graduelles. Les effectifs du dernier recensement, bien qu'incomplètes jusqu'à maintenant, annoncent des effectifs plus élevés qu'en 2009.

Concernant la gestion des projets, en général.

- **La gestion et la réalisation des projets sont facilitées par leur formulation adéquate dans une approche de participation inclusive impliquant les hauts décideurs de la partie nationale.**

L'absence de formulation initiale du projet et l'ajout du volet décentralisation en cours de route sans plus de rigueur ont grevé les chances de grande réussite du projet REMODEC. Des objectifs trop larges, reformulés de temps à autres, comportent un risque plus élevé d'éloignement des objectifs stratégiques initiaux, s'ils n'ont pas été bien campés dans la formulation.

Les risques d'improvisation et de saupoudrage des renforcements deviennent plus grands.

- **La multiplicité des structures appuyées augmente le risque de saupoudrage des appuis.**

Dans le cas d'un projet desservant, comme REMODEC, plusieurs ministères poursuivant chacun leurs objectifs respectifs et présentant leurs demandes particulières, les pressions viennent de plusieurs part pour obtenir des appuis, qui ne cadrent pas toujours avec les objectifs stratégiques à l'origine du projet. Avec la même équipe et le même budget à partager, les appuis risquent ainsi de devenir plus superficiels, moins intégrés, moins efficaces et moins efficaces...

Une formulation rigoureuse du projet aurait probablement aussi permis de constater que l'envergure du projet (réforme + modernisation + décentralisation) dépassait nettement ses capacités (équipe, temps, budget) et d'ajuster son titre, son mandat et / ou ses capacités.

- **Les projets ne peuvent fonctionner adéquatement sans la mise en place et le fonctionnement effectif des structures et mécanismes de pilotage et de coordination.**

Tous les projets nécessitent un pilotage présent et intéressé. L'absence d'un comité de pilotage fonctionnel augmente le risque de dérive ou de désintéressement des autorités. En pareille situation, le projet risque de se recentrer sur des questions plus mineures ne nécessitant pas l'aval des hautes autorités.

Les projets ont intérêt à constituer et appuyer des réseaux consultatifs au niveau technique en plus des instances de pilotage et de coordination (ex. : réseau des responsables de gestion des ressources humaines).

- **Les durabilité des projets est hautement favorisée par des interventions intégrées touchant les multiples facettes du problème à régler et par un suivi attentif des résultats et de la gestion des ressources, des compétences et du temps.**

Bien qu'ils soient des critères distincts, la durabilité et l'efficacité d'un projet sont souvent intimement liées. Un projet ne livrant que des produits vite périmés ou produisant des effets éphémères ne fait pas le meilleur usage des ressources qui lui sont confiées.

Des formations superficielles, sans suivi ni accompagnement, à des participants qui risquent d'être rapidement remplacés et / ou dont la capacité d'absorption n'est pas vérifiée, des livraisons d'ordinateurs sans révision des processus pour en maximiser l'utilisation et l'utilité pour les citoyens, sont des activités ou appuis dont les coûts sont élevés mais la durabilité faible.

- **Les rapports de suivi périodique doivent être éloquentes et analysés pour être utiles.**

Le modèle de rapport utilisé par REMODEC ne permet pas le suivi adéquat d'un projet. Le type des rapports produits par le projet menait à la réponse superficielle à des questions stéréotypées, sans analyse des écarts par rapport à la situation souhaitée (envergure des écarts, causes probables, solutions envisagées, etc.).

Nous n'avons trouvé, de 2008 à 2014, que peu de traces des suites données à ces rapports. À plusieurs occasions, les rapports produits au cours de cette période n'étaient même pas signés, ni par l'émetteur, ni par le(s) destinataire(s).

Comme le Comité de Pilotage était inopérant, peu de suites étaient données aux remarques et recommandations véhiculées par ces rapports. La situation a mené à la production machinale de rapports répétitifs et peu éloquentes.

- **Le mode d'exécution nationale comporte des risques qui suggèrent un encadrement et un suivi serré de la gestion du projet, le temps que l'apprentissage visé par ce mode d'exécution ne soit acquis et stable.**

Le mode d'exécution nationale des projets est normalement basé sur un certain nombre d'hypothèses ou de conditions, dont notamment :

- Une volonté politique de changement et un appui des autorités aux objectifs du projet
- La stabilité des interlocuteurs
- Des capacités suffisantes de gestion au niveau du partenaire d'exécution.

Dans le cas de REMODEC, ces conditions n'étaient pas réunies. L'exécution nationale a tout de même été mise en place, sans encadrement et suivi suffisants.

- **L'analyse des intérêts respectifs des parties prenantes est indispensable.**

Cette analyse fait normalement partie d'une bonne démarche de formulation d'un projet. Dans le cas de REMODEC, la formulation initiale n'a pas été faite.

Elle aurait peut-être permis de mieux cerner les intérêts (ou le manque d'intérêt) de la partie nationale et d'identifier des façons pour le projet d'en tirer un meilleur appui.

Ainsi, en l'absence de volonté politique claire et soutenue de réforme, il aurait probablement mieux valu chercher des à fournir des appuis qui profitent à la fois à la population et aux décideurs. Par exemple, l'amélioration de services directs à la population.

- **Le renforcement des capacités n'est pas une panacée.**

Le renforcement des capacités et les formations devrait être abordés dans le cadre d'interventions intégrées améliorant plusieurs aspects du fonctionnement des services et être davantage planifiés, adaptés à la capacité d'absorption et faire l'objet d'un suivi et accompagnement pour favoriser la durabilité recherchée.

Renforcer les capacités ou les compétences est moins utile et durable si la structure appuyée œuvre sans les moyens nécessaires, ou exécute des processus inadéquats, dans un contexte où les valeurs d'intégrité, de respect des droits et de service au citoyen ne sont pas favorisées. L'utilisation d'indicateurs comme « le nombre d'agents formés » peut constituer un piège menant à la multiplication des formations superficielles au détriment de l'intégration des interventions.

- **La gestion documentaire est essentielle au développement de la mémoire institutionnelle des structures bénéficiaires et des unités de projet.**

L'évaluation du projet REMODEC a été rendue difficile par une gestion documentaire déficiente, difficilement explicable dans le contexte technologique actuel.

La gestion documentaire doit débiter dès la formulation et l'approbation du projet et s'enrichir des documents, données et informations produites ou recueillis tout au cours de sa réalisation.

La numérisation des documents et leur conservation sur fichiers permettent la prise de copie de sécurité, et l'internet facilite l'accès partagé, la consultation à distance et la constitution d'un centre de documentation virtuel.

4.2. Défis et risques en matière de réforme, modernisation et centralisation.

Les principaux défis qui se posent dans les domaines appuyés par le projet et dans le contexte actuel sont :

- A. **Susciter l'engagement au niveau politique et l'appropriation nationale** : des mesures concrètes et favorables à l'amélioration immédiate des services ont plus de chance de convaincre les décideurs des avantages de la réforme.
- B. **Impliquer les plus hauts niveaux décisionnels** : pour bénéficier de leurs compétences et de leur autorité/influence sur les structures impliquées dans les changements à opérer. L'ancrage élevé des projets est déterminant.
- C. **Favoriser des interventions plus intégrées** s'attaquant à des problèmes solubles à court terme et dans les limites du projet (ressources, compétences, temps).
- D. **Promouvoir un certain renouvellement de l'effectif** pour professionnaliser l'Administration, rehausser le niveau général des compétences et assurer une relève plus forte que les partants, notamment par l'instauration d'un système de recrutement favorisant l'adéquation profil-emploi.
- E. **Faire évoluer les valeurs institutionnelles de l'Administration Publique** : service au citoyen, égalité des genres, éthique, stabilité et indépendance des agents de l'État, productivité, ...).

Les risques inhérents aux appuis à la réforme, la modernisation et la décentralisation sont :

- Volonté politique faible.
- Portage politique faible (ancrage).
- Saupoudrage des renforcements de capacités (formations, équipements, etc.) pour répondre aux demandes et aux pressions des structures appuyées.
- Irréalisme de certains objectifs par rapport aux fonds disponibles, au temps nécessaire et aux capacités d'absorption des structures appuyées.
- Irréalisme des plans de renforcement des compétences par rapport aux fonds disponibles et aux capacités d'absorption individuelles. Les formations intensives et / ou superficielles et sans suivi, ni accompagnement, ne transforment pas les gens autant qu'on le pense parfois.
- Démobilisation des agents de l'État : un problème majeur et difficile à régler. Sa solution passe par des changements majeurs en termes de niveau et d'équité salariale (le sentiment d'être dignement et justement traité), d'aisance au travail (avoir les compétences, outils et moyens pour bien travailler) et d'autonomie (pouvoir prendre ou influencer des décisions, prendre des initiatives, proposer des changements, ...).
- Affaiblissement des capacités globales de l'Administration par une diminution des effectifs non compensée par l'injection de compétences nouvelles et productives.
- Maintien d'un système de recrutement et de sélection déficient générant des besoins énormes de formation (inadéquation profil-emploi).

4.3. Positionnement du PNUD.

Actuellement, le PNUD est le principal partenaire de la Réforme de l'Administration Publique et de la Décentralisation. En plus du projet REMODEC, le PNUD appuie le développement économique local (Projet LED).

L'Union Européenne a mis fin à son projet d'appui à la Réforme de l'Administration Publique depuis quelques années et n'envisage pas le démarrage d'un autre projet. Encore intéressée à ce domaine, elle le fera plutôt en fournissant un appui ponctuel ou prolongé en expertise, sans mettre sur pied un projet. La formulation d'un nouveau programme de gouvernance est en cours à l'UE.

L'Union Africaine s'intéresse aux réformes, mais voit l'urgence plutôt au niveau de la sécurité et de la justice. Elle souhaite, de façon générale une approche de réforme plus intégrée et se dit ouverte à des appuis.

L'UEMOA n'a pu être rencontrée. Sa représentation à Bissau semble en phase d'installation.

La Banque Mondiale et la Banque Africaine de Développement n'ont hélas! pu être rencontrées au cours de la mission, les interlocuteurs visés étant absents.

Le PNUD est bien positionné pour assurer le leadership en matière d'appui à la réforme et à la décentralisation. La mobilisation de fonds risque d'être difficile en période d'instabilité et tant que des résultats concrets et encourageants ne seront pas visibles. Des contributions de l'UE et des synergies avec elle sont probables si les mécanismes appropriés de mobilisation et de coordination de l'aide et des projets jouent leur rôle.

5. RECOMMANDATIONS

5.1. Recommandation concernant le projet

A. Clôturer le projet REMODEC.

5.2. Recommandations concernant la suite

- B. Réévaluer les besoins d'appui avec le concours de la partie nationale en :
- a. Visant à identifier des résultats concrets et livrables à plus court terme
 - b. Proposant des interventions plus intégrées.
 - c. Mettant l'accent sur la modernisation, l'accès et la qualité des services publics les plus utilisés ou les plus nécessaires pour la population.
 - d. Assurant un appui continu et ponctuel en expertise.
 - e. Liant l'évolution du budget aux résultats acquis dans le cadre ou non d'un projet.

- f. Recherchant un ancrage favorisant un meilleur portage politique et l'appropriation nationale par les structures concernées.
- C. Bloquer le démarrage de tout projet non adéquatement formulé et envisager la suspension des projets dont les mécanismes de pilotage ne sont pas actifs et contributifs.
- D. Enrichir le modèle de rapports de suivi (trimestriel et annuel) pour assurer une meilleure analyse et le suivi plus détaillé du respect des contraintes techniques, des ressources et des délais et ajuster le processus pour générer une réaction commune des structures appuyées et du PNUD à travers les mécanismes de coordination et de pilotage (gestion des écarts, des problèmes).
- E. Développer et mettre en application des normes de gestion documentaire et de numérisation avec copie de sécurité des documents liés à un projet ou un programme (centre de documentation virtuel).
- F. Évaluer l'opportunité d'appuyer la décentralisation administrative dans le cadre du Projet LED, dans une optique d'intervention mieux intégrée et coordonnée.

5.3. La stratégie d'appui.

La stratégie d'appui doit :

- **Livrer du concret et développer la crédibilité:** pour générer l'appréciation du changement et la demande de meilleurs services publics. Viser la production de résultats à court terme **résolvant de façon intégrée des problèmes vécus** par la population.
- **Encourager les initiatives nationales** bien encadrées et la réponse à des demandes de la population en termes de services publics (participation citoyenne au développement de services aux citoyens efficaces et transparents, programme d'initiatives, amélioration de l'accessibilité et du respect des droits, assistance aux personnes plus vulnérables, etc.).
- **Favoriser l'injection de nouvelles compétences** par un système de recrutement fondé sur l'adéquation profil-emploi et une politique de renouvellement de la Fonction Publique :
 - révision du système de recrutement (cadre légal et institutionnel, outils, transparence et indépendance, égalité d'accès aux emplois)
 - programmes spéciaux de sélection, formation et intégration pour les stagiaires et les nouveaux cadres,
 - partenariat avec l'ENA,
 - programme d'attraction de nouveaux cadres déjà bien formés (ex. : création d'un corps spécifique de cadres nationaux de haut niveau, recrutés au terme de procédures ouvertes, concurrentielles et transparentes, pour occuper des postes aux profils prédéterminés, et bénéficiant de rémunérations très

compétitives).

- **Favoriser la stabilisation de l'Administration** : appuyer la mise en place de Secrétaires Généraux (ou Permanents) stables, promouvoir la distinction des fonctions politiques et des fonctions administratives, favoriser la délégation des pouvoirs et la gestion des cadres selon un système fondé sur la performance.

Les enjeux et les axes d'intervention à privilégier sont :

- Le renouvellement de l'Administration Publique et l'apport de compétences nouvelles (en technologies de l'information et de la communication notamment).
- Le développement d'une culture institutionnelle de service au citoyen.
- L'appui aux institutions d'enseignement pouvant mieux préparer les futurs fonctionnaires.
- L'amélioration de services directs à la population (ex. : guichets uniques régionaux ou locaux de formalités, déconcentration ou décentralisation de services, aide et guidage des citoyens dans leurs démarches auprès de l'État, bornes internet, ...).
- Le développement d'une approche de travail avec un réseau interministériel de points focaux pouvant contribuer aux aspects techniques du projet.
- Le renforcement des compétences en planification stratégique et opérationnelle, élaboration et mise en œuvre de politiques publiques, et suivi et évaluation.
- Le recours accru aux technologies nouvelles.

Annexes

Annexe 1 – Répartition des principales dépenses du projet REMODEC

Dépenses	Années	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Salaires et allocation dépend.+contr pension+ ass méd		15								52,1	20	87,1
Consultants internationaux		79		136,2	169,5		41,7				4,3	430,7
Consultants locaux c-t			5,1	3,8			6,4		12,8	9,5		37,6
Contrats individuels		1,6		82,2	51,3		1	26,1		59,9	16,2	238,3
UNV		23,7		1,9								25,6
Billets d'avion - local							9,8					9,8
Billets d'avion intnl		10,8	11,8		7		5,2	25,7	9,2			69,7
Billets - formation									1,2			1,2
DSA International		47,8	17,4					37,1	35	3,6		140,9
DSA Mtg Part		9,9										9,9
DSA local							6,7	6,6	14,9	45,1		73,3
Voyages (autres)			16,2									16,2
Contrats de service construction génie		11,8		56	25,1		3	16,7				112,6
Contrats de service affaires et commerce				98	11,4							109,4
Contrats de service rech dév.		4,5								8,6		13,1
Contrats de service TIC			5,7						1,1			6,8

Dépenses	Années	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Contrats de service Formation		10,8	25,2		3,5	8,6	22,8		12,6	86,9	0,1	170,5
DSA formation						1,1	0,5	32,6	57,9	69,6		161,7
Contrats de services Adm Publ, politiques			14,9					10,8				25,7
Contrats de service Formation		10,8	25,2		3,5	8,6	22,8		12,6	86,9	0,1	170,5
DSA formation						1,1	0,5	32,6	57,9	69,6		161,7
Contrats de services Adm Publ, politiques			14,9					10,8				25,7
Contrats de service - transport				0,6								0,6
Contrats de service - serv comm				0,1	3,1				3,9			7,1
Équipement de bureau			44,7	28,4	33,4	338,8			25,3			470,6
Équipements de communication		0,4	1,4					0,6				2,4
Équipement de transport				51,9	1,2		0,2			9		62,3
Mobilier				290	100			1,6	21	14,9		427,5
Publication		0,3			0,3		11,9	2,6	6,1	3,5		24,7
Ordinateurs			51									51
Logiciels			15,5									15,5
Divers		27,4	48	34,1	3,5							113
Menues dépenses - formation					1,7		0,8					2,5
Maintenance édifice						6,9	0,2					7,1
Papeterie et fournitures						2,6	1					3,6
Production audio-visuelle							8,3	1,4				9,7

Dépenses	Années	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Carburant							0,4	2,3		2,9		5,6
Participation of counter								7,5				7,5
Autres coûts média								3,3				3,3
Connectivité								0,7	6,6	8,9	2,2	18,4
PP&E								3,2				3,2
Cellulaire frais									0,4	2,9		3,3
abonnement e-mail									1,2			1,2
Services communs comm.									0,4			0,4
Assurances									0,1	0,1		0,2
frais de banque									0,2	0,1		0,3
transport terrestre									0,2			0,2
frais administratifs									0,5			0,5
téléphone fixe										0,2		0,2
nettoyage									NIM	0,6		0,6
utilités									209,4	0,9		210,3
location / entretien d'équipement bureau										3,5	0,1	3,6
entretien éq transport										1,6	0,8	2,4
traduction										12,4		12,4

Annexe 2 – Évolution et distribution des effectifs de la Fonction Publique.

Effectifs administratifs - évolution:

1977	1986	1990	1991	1992	1993	1994	1996	2009	2015
Env 19500	16500	14252	13673	13242	12504	---	10495	12387	...

Sources : 1977 Étude sur la situation ...; 1986-1996 : DGFP; 2009 : Recensement biométrique (UE/PARAP) in Programme de Réforme de l'Administration Publique 2012-2015.

Selon l'extrait suivant de la base de donnée des effectifs du MFP, fait à notre demande en août 2017 :

- Données à jour (partielles, 6 ministères non encore traités, dont le Ministère de l'Éducation).
- 11894 postes, occupés par 9231 hommes et 2658 femmes, et 1303 personnes en situation de retraite.

Distribution des effectifs par ministère et par genre :

Ministério	Postos	Homes	Mulheres	Situação de Reforma
Primatura	629	534	95	123
Ministério da Energia	44	37	7	7
Ministério do Interior	3646	3044	602	421
Ministério dos Combatente	55	41	14	2
Presidência de Conselho de Ministros	61	28	32	4
Negócios Estrangeiros	163	107	54	7
Secretaria de Estado do Plano	63	43	19	9
Ministério da Defesa	3687	3375	312	464
Ministério da Justiça	187	146	41	17
Ministério das Obras Públicas	111	82	29	5
Ministério dos Recursos Naturais	84	66	17	4
Ministério do Turismo	52	29	23	4
Ministério da Função Pública	137	91	46	6
Ministério da Comunicação Social	215	159	56	37
Ministério da Saúde	1986	864	1122	104
Ministério da Agricultura	333	277	56	60
Ministério dos Transportes	97	68	29	7
Ministério das Pescas	89	70	19	12
Ministério da Mulher e Família	61	29	32	4
Ministério da Cultura e Desportos	87	56	31	4
Ministério da Juventude e Emprego	47	37	10	1
Ministério do Ambiente	60	48	12	1
Total (partiel)	11894	9231	2658	1303

Annexe 3 - Documents consultés.

- Aide memoire da reunião do Comité de Pilotagem da Reforma da Administração Pública realizada a 7 setembro de 2016
- Analyse des obstacles du Gouvernement à la bonne gouvernance en Guinée-Bissau
- Appui du PNUD dans le cadre du Plan d'Actions du Programme de Pays 2008-2012 à la Réforme de l'Administration Publique.
- Avant-projet d'Appui au Programme de réforme et de renforcement des capacités de l'Administration Publique 2011-2015, PNUD
- Cadre de présentation du rapport annuel 2012 – Réforme administrative
- Canevas de présentation du rapport annuel 2012 - REMODEC
- Capacity Development Strategy and Action Plan to Be Implemented – Final Version, MundiServiços International Consulting, March 2015
- Capacity Development Strategy and Action Plan to Be Implemented – Executive Summary, MundiServiços International Consulting, April 2015
- Combined Delivery Reports – années 2008 à 2017 (6 mois).
- Concept Note - Réforme de l'Administration Publique, Modernisation des services et Décentralisation, PNUD, s.d.
- Concept Note – Réforme de l'Administration Publique, Modernisation des Services et Décentralisation, 2013-2014
- DENARP II Guine-Bissau- Resumo executivo de Documento Estratégico Nacional de redução da Pobreza 2011-2015
- DGD – Cronograma de actividades 2014-15
- Document d'appui au Programme – Appui au renforcement des capacités de bonne gouvernance.
- Document d'Appui au Programme, PNUD, s.d.(post 2003).
- Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza – DENARP (Resumo), República da Guiné-Bissau, 2006.
- Draft Country Programme Document for Guinea-Bissau, 2016-2020
-
- Estado de Avanço da Reforma da Administração Pública, Modernização dos Serviços e Descentralização na Guine Bissau, REMODEC, 2016.
- Estado de Avanço da Reforma da Administração Pública, Modernização dos Serviços, s.d.
- Estudo sober o Estado do Serviço Publico em Africa – Caso da Guiné-Bissau,
- Étude institutionnelle du Ministère de la Fonction Publique – Termes de référence.
- Étude sur la situation de l'Administration Publique, la réforme administrative et la libéralisation économique, Fafali Koudawo, PNUD & OIT, 1996.
- Étude sur la situation de l'Administration Publique, réforme administrative et la libéralisation économique.
- Évaluation des effets du Programme Pays du PNUD, PNUD, 2013.
- Extension du Progra Mission exploratoire pour l'installation / la mise en place d'un Data Center – Proposition d'un schéma directeur., J. Akanni, PNUD 2010.mme Pays 2013-2014, Nations Unies

- Guide de la planification, du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats du développement, PNUD, 2009.
- Integrated Work Plan 2017 (Approved), UNDP Guinea Bissau, 2017
- Les Data Centers, Jacques Akanni, 2008.
- Manuel de suivi des effectifs et de la masse salariale, MFP & PNUD,
- Manuel de suivi-évaluation du Programme de réforme et de renforcement des capacités de l'Administration Publique, Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Modernisation, sept. 2010
- Matrice pour la vérification de l'alignement et l'orientation de la formulation des cibles 2013
- Missão de apoio ao relançamento da reforma da Administração Pública na Guiné-Bissau – Sumário de fase 1 (juillet 2015)
- Mission d'appui à la mise en place du système informatique pour la gestion des finances publiques et l'administration des ressources humaines de l'État, synthèse de mission, J. Akanni, PNUD, 2011.
- Mission d'appui à la mise en place du système informatique pour la gestion des finances publiques et l'administration des ressources humaines de l'État, Rapport final de mission, J. Akanni, PNUD, 2011.
- Mission d'appui à la mise en place du système informatique pour la gestion des finances publiques et l'administration des ressources humaines de l'État, Rapport final de 2^e mission, J. Akanni, PNUD, 2011.
- Mission d'appui à la mise en place du système informatique pour la gestion des finances publiques et l'administration des ressources humaines de l'État, Rapport final de 3^e mission, J. Akanni, PNUD, 2011
- Mission de relance de la réforme de l'Administration Publique en Guinée-Bissau – Méthodologie, 2015
- Mission de relance de la Réforme de l'Administration Publique en Guinée-Bissau – Méthodologie.
- Mission exploratoire pour l'installation / la mise en place d'un Data Center – Rapport de recommandations, J. Akanni, PNUD 2010.
- Mission exploratoire pour l'installation / la mise en place d'un Data Center – Rapport de mission, J. Akanni, PNUD 2010.
- Mission exploratoire pour l'installation / la mise en place d'un Data Center – Rapport de mission, J. Akanni, PNUD 2010.
- Modernização dos sistemas de gestão dos recursos humanos e orçamentais – Relatório Final, Soluções, 2017.
- Nô Administração, MFPRA, 2015
- Normes et règles d'évaluation, UNEG, 2016.
- Note d'information sur la relance de la Réforme de l'État à l'attention de Son Excellence le Premier Ministre de la République de Guinée-Bissau, 2015
- Novo programa da reforma e modernização da Administração Pública guineense – (Présentation)
- Novo programa da reforma e modernização da administração pública guineense, (presentação), PNUD, 2016
- Partnership Framework between Guinea-Bissau and the United Nations 2016-2020, Republic of Guinea-Bissau & UN.
- Plan d'action du Programme de Pays (PAPP) entre le Gouvernement de la République de Guinée-Bissau et le Programme des Nations Unies pour le Développement 2008-2012

- Plan d'actions du Programme de Pays (PAPP) entre le Gouvernement de la République de Guinée-Bissau et le Programme des Nations Unies pour le Développement 2008-2012.
- Plan d'actions du Programme de Pays (PAPP) entre le Gouvernement de la République de Guinée-Bissau et le Programme des Nations Unies pour le Développement 2003-2007, 2004.
- Plan de communication sur la réforme de l'Administration Publique, MFP, 2010.
- Plan de travail annuel REMODEC – versions 2008(non signée), 2011 (draft), 2012 (partiel et non signé), 2013, 2014, 2015 (non signé), 2016, 2017
- Plano de Acção da Reforma da Administração Pública da Guine-Bissau 2011-2013
- Plano de Apoio à Reforma Estrutural da Administração Pública da República da Guine-Bissau 2004-2007
- Plano Sectorial de Reforço da Capacidades da Administração Pública, draft 1, 2010.
- Preliminary Report of the Institutional Diagnostic – Institutional Diagnostic Study of the Ministry of Civil Service and Administrative Reform, MundiServiços International Consulting, fév. 2015
- Primeiro plano de capacitação da Administração Pública, 2010
- Processo da Formulação (du programme de réforme), 2016.
- Programa Nacional da Descentralização, MAT/DGD, 2015.
- Programme de réforme de l'Administration Publique 2012-2015 - Résumé.
- Programme de réforme de l'Administration Publique 2012-2015.
- Programme de réforme et de modernisation de l'Administration Publique, 2^e version pour discussion, Déc. 2015
- Programme de Réformes et de renforcement des capacités de l'Administration Publique de la Guinée-Bissau, UEMOA et PNUD, 2008.
- Projecto Data Center, Watna Almeida, 2009
- Projecto de Apoio à Reforma Administrativa, Memorando, PNUD, 2011
- Projet d'appui à la réforme administrative et la modernisation de l'État , PNUD, s.d.
- Projet de Gouvernance électronique en Guinée-Bissau – Séminaire sur le système informatique pour la gestion des finances publiques et les ressources humaines de l'État – Data Center, Document de travail, J. Akanni, PNUD 2011
- Projet de Gouvernance électronique en Guinée-Bissau, 2^e mission. Mission d'appui pour la mise en place du Système informatique pour la Gestion des finances publiques et l'Administration des Ressources Humaines de l'État, Jacques Akanni, 2011
- Projet de vision de la restructuration de l'Administration Guinéenne, MFP, 2010
- Projet REMODEC résultats annuels 2014 et contribution au ROAR
- PTA 2010 – Projet E-Gouvernance Locale.
- Quarter Progress Report (template), PNUD
- Rapport annuel REMODEC – 2010, 2013, 2015,
- Rapport financier annuel – REMODEC 2016.
- Rapport de l'ATI – Conseiller du Ministère de la Fonction Publique (période de juillet 2010 à juin 2011).

- Rapport de mission d'application des procédures convenues ISRS 4400, PNUD, 2016.
- Rapport de visite de terrain à Bula, Gabu et Buba, REMODEC, 2014
- Rapport final du projet E-Gouvernance Local, PNUD, 2010.
- Rapport financier annuel : Janvier à Décembre 2016 – REMODEC
- Rapport trimestriels – REMODEC - 2011 (T1, T2, T3), 2012 (T3), 2013 (T3), 2014 (T1, T4), 2015 (T1, T2, T4), 2016 (T1, T4). 2017 (T1, T2).
- Relatório do Diagnóstico de Funcionamento da Administração Regional e Local – Estrutura Orgânica, MAT/DGD, 2017
- Relatório final de formação – Dirigentes regionais da AT/PNUD, 2010.
- Relatório SICOP – Sistema Integrado de Contrôlo da Presença – Ministério da Função Pública e Reforma Administrativa, 2015
- Relatório Síntese sobre Resenceamento dos Pensionistas
- Relatório Sintese sobre resenceamento dos pensionistas, UCIRA, 2016
- REMODEC - Rapport de l'auditeur indépendant, KPMG Sénégal, 2016.
- Resenceamento dos Pensionistas da Administração Pública, 2016
- Resumo - Documento Estratégico Nacional de redução da Pobreza, 2006
- Revue sectorielle du programme de gouvernance – version préliminaire 2010
- Revue sectorielle du programme de gouvernance – version préliminaire, PNUD 2010
- Sans titre- proposition de plan 2017-2020 pour REMODEC, par le Coordonnateur UCIRA
- Seminario de Sensibilização sobre as Autarquias Locais, MAT, 2016.
- Strategic and Operational Plan for 2015-2020 – Terra Ranka
- Stratégie de partenariats et mobilisation des ressources, PNUD, fév. 2010
- Termes de référence – Gestionnaire National de Projet, PNUD,
- UNDAF+, Plan cadre des Nations Unies pour la consolidation de la paix et le développement de la Guinée-Bissau 2008-2012.

Annexe 4 – Liste des personnes rencontrées.

Ministério da Função Pública :

- Baldé, Tomane, Ministro
- Lopes Cabral, Marcelino, Secret. Estado Reforma
- Braima Dafé, José, Ex-Coordenador de UCIRA
- Alberto, Augusto, Director Geral (DGFP)
- Monteiro, Eusébio , Dir. Serv. Base de Dados
- Biague, Armando, Técnico
- Gomes Correia, Angelo, Técnico
- dos Santos, Nadilé, Téc. Inf. (estagiário)

Ministério das Finanças

- Fadiá, João Alage Mamadú, Ministro
- Pereira, Jeremias, Conselheiro Económico
- Okica, João, Adjunto do Director Geral dos Serviços Informáticos
- Djaló, Binta, Assistente Adm.

Ministério da Administração Territorial

- Tcharé, Loa Na, Director Geral da Descentralização Admiistrativa,
- Texeira, Jaime , Director de Serviço de Desc.
- Sá da Silva, Belmiro, Ex-director dos Serv. Desc.
- Faye de Almeida, Seynabu, Direct. Serviços Est. Planea.
- Monteiro, Aquilles Olisses Técnico
- Bamba, Nelson , Técnico

Cooperação Internacional

- Dabo, Abubacar , Chefe de Gab. Secretário
- Cinésio Lopes da Rosa , Dir. Serv. Seg. e Avalia.
- de Jesus, Manuel , Técn. Serv. Seg.
- Lima , Isabel , Téc. Serv. Coop. Multilat.

PNUD & UNIOGBIS

- Mclachlan-Karr, David, Représentant Spécial Adjoint du Secrétaire Général, Coordonnateur Résident du Système des Nations Unies, Représentant Résident du PNUD en Guinée-Bissau.
- Dava, Gabriel, Représentant Résident Adjoint au Programme, PNUD
- Lopes, Kanil , Chef de l'Unité Gouvernance, PNUD
- Duarte, Aquino , Gestor Nacional- REMODEC
- Soares, Sylvio Augusto, Associé aux Finances, PNUD
- Camara, Amadu Bailo, Spécialiste au Programme – Suivi & Évaluation, PNUD
- Diallo, Oumar, Conseiller Technique Principal – Justice, PNUD

- Bonge, David, Chef des Affaires Politiques, UNIOGBIS
- Angela Abdula, Conseillère Technique, Développement Local, PNUD
- Sanca, Marcellino Baptista, Analyste au Programme- Gouvernance (retraité).

Partenaires techniques et financiers.

- Pequeno, Ovidio M.B., Representante Especial da União Africana na Guiné-Bissau
- Máximo Pestana, Inês, Chargée de Programme, Délégation de l'Union Européenne en Guinée-Bissau.
- Puerta Tierno, Victor, Consultant, Soluções - Union Européenne.

Société Civile

- Gomes Có ,Estêvão, Secretário Geral, União Nacional dos Trabalhadores da Guiné-Bissau