



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*



RÉPUBLIQUE DE GUINÉE-BISSAU

Unité - Lutte - Progrès

**Evaluation finale du projet de Développement des capacités
d`analyse, de formulation des politiques et de gestion de
l`aide**

Rapport final

Ramanarivo-Raharisoa Lalao
Consultante

Avril 2018

Sommaire

Résumé exécutif	7
I. Situation politique, économique et sociale	15
II. Description du projet	16
II.1. Historique du projet	16
II.2. Objectifs et résultats escomptés	16
II.2.1. Objectif du projet	16
II.2.2. Résultats escomptés du projet	17
II.3. Modalités de mise en œuvre	17
II.4. Principaux bénéficiaires du projet	17
II.5. Les produits escomptés du projet	18
II.6. Dispositif de suivi – évaluation	18
III. Etendue et démarche de l'évaluation	18
III.1. Objectifs et attentes de l'évaluation	18
III.2. Démarche méthodologique	21
IV. Principaux résultats atteints	23
IV.1. Pertinence y inclus cohérence et effectivité du projet contexte de mise en œuvre	23
1. Pertinence y inclus cohérence et effectivité	23
2. Réalisation des activités prévues	26
IV.2. Efficacité	26
IV.3. Efficience	28
IV.4. Impact	29
IV.5. Durabilité	29
V. Défis, contraintes, problèmes rencontrés et opportunités	30
V.1. Défis et contraintes politiques, institutionnels et budgétaires	30
V.2. Problèmes rencontrés dans la mise en œuvre	31
V.3. Opportunités	31
VI. Conclusions et recommandations	32
VI.1. Conclusions	31
VI.2. Recommandations	33
VII. Conclusions générales et leçons apprises	34
VIII. Orientations stratégiques	35
VIII.1. Référentiels nationaux	36
VIII.2. Référentiels au niveau du PNUD	36
1. Finalisation des activités stratégiques initiées	

dans DEVCA	37
2. Mise en place de capacités techniques et institutionnelles auprès du MEF	38
3. Nouveaux axes stratégiques	38
IX. Propositions d`axes d`intervention et D`actions stratégiques pour les années 2018 – 2020	41
X. Personnes rencontrées	44
XI. Annexes	
• Termes de références	
• Matrice des réalisations du projet DEVCA	
• Questions évaluatives	

Sigles et abréviations

API	Agence de promotion des investissements
BAD	Banque Africaine de Développement
BM	Banque Mondiale
CDMT	Cadre des dépenses à moyen terme
CEA	Commission Economique pour l'Afrique
CFE	Centre de Formalisation des Entreprises
CISD	Comité interministériel de suivi du DENARP
CP	Comité de Pilotage
CPD	Country Programme Document/Document de Programme de Pays
CTP	Conseiller Technique Principal
DENARP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
DEVCA	Développement des Capacités
DGE	Direction Générale de l'Economie
DGP	Directeur Général du Plan
DG PIP	Direction Générale – Promotion des Investissements Privés
EDIC	Etude Diagnostique d'Intégration du commerce
ENA	Ecole Nationale d'Administration
IHPC	Indice Harmonisé des Prix à la Consommation
IHPI	Indice Harmonisé des Prix Industriels
INE/INS	Institut national de la Statistique
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MEIR	Ministère de l'Economie et de l'Intégration Régionale
NIM	National Implementation
ODD	Objectif de Développement Durable
OMD	Objectif du Millénaire pour le Développement
PAIGC	Partido Africano para a Independancia da Guiné-Bissau e do Cabo Verde
PECA	Projet de Pilotage de l'économie et de coordination de l'aide
PGA	Plateforme de la Gestion de l'Aide
PM	Premier Ministre
PRO-PALOP	Projet d'Appui des Pays Africains de Langue Officielle Portugaise
PSO/PEO	Plan Stratégique et Opérationnel
PTA	Plans de Travail Annuels
SECI	Secrétariat d'Etat à la Coopération Internationale
SEPIR	Secrétariat de l'Economie et de l'Intégration Régionale
S & E	Suivi et Evaluation

UEMOA

Union Economique et Monétaire de
l'Afrique de l'Ouest

RESUME EXECUTIF

1. Contexte de mise en œuvre

Le projet de Développement des capacités d'analyse, de formulation de politiques et de gestion de l'aide (DEVCA) a été mis en œuvre en 2013 au lendemain du coup d'état d'avril 2012 sur un fond de crise politique et institutionnelle avec l'arrêt des aides budgétaires, la diminution des appuis financiers des partenaires techniques et financiers et notamment en ce qui concerne ce projet, l'arrêt de la contribution de la BAD et une grande volatilité et faiblesse des agents des services publics.

Le principe était d'assurer une transition de deux ans dans la poursuite des activités du projet et commencer un nouveau projet début 2015. Cependant, la nécessité d'arrimer le nouveau projet avec le cycle du nouveau Programme de pays (2016 – 2020) a amené le bureau du PNUD à prolonger le projet d'une troisième année i.e. 2015.

Tout ceci n'a pas milité en faveur d'une mise en œuvre des activités dans les conditions optimales.

Par ailleurs, la faiblesse des capacités de la partie nationale, surtout la faiblesse au niveau de la capacité d'absorption ainsi que les nombreuses demandes ad hoc que le projet a reçues a dilué l'importance à accorder aux objectifs premiers du projet.

2. Principaux acquis

A l'actif du projet DEVCA, on peut citer les grandes réalisations suivantes :

- i) L'élaboration et l'adoption de la Stratégie Vision 2015 – 2025 et le Plan Stratégique et Opérationnel 2015 – 2020 et l'organisation de la table ronde à Bruxelles en Mars 2015 qui a permis de mobiliser des fonds conséquents. Malheureusement, le limogeage du PM Domingos Simões Pereira et la crise qui s'en est suivie a découragé les partenaires extérieurs qui ont soit arrêté les aides budgétaires soit diminué leurs appuis financiers ;
- ii) La finalisation de la stratégie nationale de développement de la statistique qui nécessite une réactualisation pour tenir compte des mesures qui ont été déjà prises et la présentation à une réunion des bailleurs de fonds. L'UE a donné un accord de principe pour financer ces deux actions ;
- iii) L'harmonisation et la transposition des six directives de l'UEMOA sur la réforme budgétaire dans le cadre de convergence dans l'espace UEMOA ;
- iv) Le cadre stratégique d'administration fiscale doté de 25 axes stratégiques enrichis de 25 fiches actions en vue d'une mobilisation de fonds pour leur mise en œuvre ;
- v) La transformation de la Direction Générale de la Promotion des Investissements Privés en Agence de Promotion des

- Investissements avec la mise en place d'un incubateur qui permettra, avec le concours du CFE opérationnel dans le cadre du projet PECA, de créer des conditions favorables pour accompagner des investisseurs potentiels dans la création de nouvelles micro et petites entreprises ;
- vi) La réactualisation de la Plateforme de la gestion de l'Aide ;
 - vii) La mise à jour de l'Etude Diagnostique d'Intégration du Commerce ;
 - viii) L'opérationnalisation du SYGADE par le développement des interfaces, la validation, le test des interfaces et la mise en opération des interfaces ;
 - ix) Le rapport conjoint Gvt/PNUD/UNICEF sur la pauvreté multidimensionnelle ;
 - x) Les formations à l'intention non seulement des techniciens de l'administration publique mais aussi de la société civile qui ont été organisées dans les domaines de la GAR, du Suivi-Evaluation, dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques.

3. Défis, contraintes, problèmes rencontrés et opportunités

• Défis et contraintes politiques, institutionnels et budgétaires

- L'instabilité politique et institutionnelle a engendré l'arrêt des aides budgétaires donc un budget quasi-inexistant pour les départements dans leurs activités ;
- Le désengagement des partenaires techniques et financiers face à cette instabilité politico-institutionnelle ;
- Des remaniements fréquents de PM et de MEF ;
- La volatilité du personnel de l'administration, leur démotivation, la faiblesse des capacités techniques et la faible capacité d'absorption ont influencé grandement le rythme de mise en œuvre des activités du projet. Il a été souligné à certaines reprises le report et le retard dans la réalisation de certaines activités ;
- Le déblocage tardif des fonds de la BAD dû au contexte politique et institutionnel n'a pas beaucoup aidé les premières années du projet.

• Problèmes de mise en œuvre

L'évaluation des capacités des partenaires menée au début du cycle 2008 – 2012 avait conclu que le MEIR actuellement MEF disposait de la capacité, de la structure et du statut juridique nécessaires pour exécuter le projet.

Cependant, conformément aux règles et procédures de la modalité d'Exécution Nationale, la micro-évaluation de Novembre 2015 a conclu à l'existence de hauts risques dans la gestion et l'utilisation des fonds par la partie nationale. Le niveau de risque attribué par la firme mandatée est de 3, attestant un risque important du partenaire de mise en œuvre.

Le changement de modalités de mise en œuvre du NIM à l'appui au NIM a démotivé l'équipe du projet et a « ralenti » la vitesse de mise en œuvre des activités. En effet, le PNUD fait face à trop de charge de travail pour répondre rapidement aux sollicitations du projet.

En plus, comme déjà stipulé précédemment, le projet n'a pas eu de support d'un PRODOC mais construit sur des PTA parce que s'inscrivant dans une optique de transition vers le nouveau CPD et malheureusement le contexte n'a pas permis de respecter cette échéance et le CPD a dû être prolongé et conséquemment le projet avec un PTA pour 2015. Ce vide n'a pas permis de prendre en compte la théorie de changement.

4. Conclusions

Conclusion n°1 : Malgré le déblocage un peu tardif des fonds de la BAD qui était obligée de se conformer aux règles de l'institution au regard de la crise politique et institutionnelle qui a prévalu en Guinée – Bissau, le partenariat avec la BAD a été satisfaisant de par la confiance que la BAD a placée au PNUD. Le répit observé entre Mars 2014 et Juin 2015 a permis la levée de cet interdit. A titre d'exemple, cette confiance a amené la BAD à confier et le gouvernement à faire gérer au/par le PNUD des fonds pour la mise en œuvre du projet d'appui au renforcement de la gouvernance économique et financière.

Conclusion n°2 : De par son mandat et ses engagements en matière de développement des capacités, ses priorités énoncées dans les plans stratégiques, le PNUD est bien placé pour appuyer la Guinée – Bissau dans le domaine de renforcement et/ou de développement des capacités.

Conclusion n°3 : Du fait du contexte politique, institutionnel et budgétaire prévalant au pays, notamment le manque de ressources, le retard dans le démarrage des autres projets, le projet DEVCA a été amené à satisfaire de nombreuses nouvelles demandes émanant du gouvernement car les priorités et les besoins du pays étaient nombreux, les partenaires prêts à aider se comptaient sur les doigts d'une seule main.

Conclusion n°4 : La faible capacité d'absorption et le manque d'appropriation du projet de la part du MEF/SEPIR en tant qu'agence d'exécution du projet et le manque de conditions juridiques et institutionnelles pour remplir les fonctions dans le cadre du NIM.

Conclusion n°5 : Le développement des capacités en matière de développement de stratégies et de politiques a été un succès. Les nationaux ont augmenté sans aucun doute leurs capacités lors de l'élaboration des différentes stratégies formulées dans le cadre du projet. L'appui du PNUD dans ce domaine a été primordial et a contribué en la mise en place de fondements substantifs pour le

relèvement et le développement du pays une fois qu'il sortira de cette crise politique et institutionnelle.

Conclusion n°6 : Des capacités techniques ont été développées qui font que les départements concernés par le projet seront capables de performer leurs activités quotidiennes sans un appui permanent de l'extérieur. Ici il est fait référence à la production des bulletins des finances publiques, des bulletins de la dette, notes trimestrielles de conjoncture etc

Conclusion n°7 : Le projet a jeté des bases solides pour la mise en place de structures (API/Incubateur/CFE) aptes à promouvoir la création d'entreprises et d'emplois décents. Il s'agira pour le PNUD non plus d'apporter un financement quelconque mais d'assurer un suivi étroit et un plaidoyer actif pour que les acquis ne soient pas perdus.

Conclusion n°8 : Les partenaires rencontrés et, plus précisément, l'UE et la BAD ont déploré le manque de mécanisme de coordination de l'aide, d'une part, ne serait-ce qu'entre les partenaires extérieurs mais surtout entre le gouvernement et les partenaires, d'autre part. Entre les partenaires, le PNUD serait le mieux placé pour jouer le rôle de « leader ». Le PNUD appuie actuellement le Secrétariat d'Etat à la Coopération Internationale dans la mise en place de ce genre de mécanisme mais dans une optique plus élargie.

Conclusion n°9 : Cette évaluation a permis de constater que les rapports trimestriels et annuels étaient dans la majorité des cas élaborés par le PNUD, ce qui est en contradiction avec les dispositions de l'Accord de gestion. Lorsqu'il y a changement de personnel, les dossiers ne suivent pas automatiquement la personne qui reprend en charge le dossier. Par contre, les comptes-rendus du CP sont préparés par la partie nationale. Le MEIR/MEF a donné une délégation au DGP pour présider le CP mais la pratique a montré qu'actuellement le DGP démontre un certain désengagement dans ses responsabilités.

Conclusion n°10 : Le projet a manqué, de par les aléas vécus dans sa conception, n'a pas eu le support d'un PRODOC et par voie de conséquence d'une théorie de changement qui aurait exposé à l'avance les risques politiques et institutionnels et développé des mécanismes d'adaptation/d'atténuation.

5. Recommandations

Recommandation n°1 : Le PNUD devrait appuyer le MEF dans le renforcement de ses capacités dans l'exécution nationale et la mise en œuvre des projets. Les activités de renforcement doivent se baser sur le rapport de micro-évaluation élaboré par le cabinet Deloitte. En même temps, cet appui servira à redonner confiance non seulement au

personnel du ministère mais également aux partenaires dans l'utilisation de leurs fonds.

Recommandation n°2 : Le PNUD devrait effectuer un plaidoyer vigoureux auprès du Ministre de l'Economie et des Finances pour s'assurer de son implication plus étroite dans la mise en œuvre du futur projet, ce qui ne signifie pas nécessairement sa présence aux quatre réunions de pilotage. La question est de savoir s'il ne faut pas repenser aux termes de l'Accord de gestion et avoir deux comités dont le premier serait un CP qui se réunit régulièrement une fois par an et pourrait être convoqué en réunion extraordinaire et le second comité, celui dont les réunions auraient lieu une fois tous les trimestres.

Recommandation n°3 : Le PNUD doit assurer un suivi étroit au niveau de la DG PIP pour sa transformation en API mais aussi pour la mise en place de l'incubateur pour lequel les équipements sont acquis. Un suivi étroit ne signifie pas appuyer financièrement mais effectuer une certaine pression auprès des responsables pour que le problème au niveau de la disposition des locaux puisse être réglé le plus rapidement possible.

Recommandation n°4 : Le PNUD doit continuer à appuyer jusqu'à l'opérationnalisation effective de la PGA. L'opérationnalisation devrait se faire au moins dans un premier temps avec les cinq ministères pilotes (Education, santé, énergie, infrastructures et agriculture) avec la formation des cadres affectés à ces ministères car la formation dispensée concernait environ 25 personnels des ministères du Plan et de la Coopération.

Recommandation n°5 : Les futures interventions devraient se baser sur la formulation d'un document de projet en bonne et due forme et définir une stratégie dans le cadre d'une théorie sur le changement au moment même de la planification.

Recommandation n°6 : S'agissant de l'appui que le PNUD octroie actuellement au Secrétariat d'Etat à la Coopération Internationale dans le cadre de renforcement des capacités du MAE/SECI pour la mobilisation des ressources, la coordination du partenariat et le mécanisme de coordination de l'aide, il serait sûrement bienvenu que le consultant international organise des entretiens avec les partenaires extérieurs pour les informer et les sensibiliser sur les travaux en cours pour que ces derniers aient la possibilité de donner leurs avis et leur aval sur le mécanisme qui sera mis en place. Cela pourrait également inciter les partenaires à donner des appuis financiers par la suite, si cela s'avérait nécessaire.

Recommandation n°7 : Le PNUD devrait s'impliquer au niveau de la Direction dans le CP si l'on veut mobiliser les hauts responsables du MEF.

6. Conclusions générales et leçons apprises

Dans l'ensemble, les actions mises en œuvre dans le cadre du projet DEVCA sont pertinentes et alignées sur les priorités de Terra Ranka, de l'UNDAF et du CPD du PNUD. L'on peut dire que le projet a jeté les bases bien que fragiles de développement des capacités.

Le niveau de réalisation au niveau des différents produits est en retrait par rapport aux prévisions initiales, certaines activités ayant été réalisées dans le cadre d'autres financements. Certaines activités ont vu leur réalisation reporter d'une année à l'autre, du fait de la faible capacité d'absorption de la partie nationale. Certaines sont devenues caduques du fait du contexte politico-institutionnel existant et certaines non réalisées par manque de financement.

Par ailleurs, le déblocage tardif des fonds de la BAD, pour les raisons que nous connaissons, a eu une influence sur le rythme du projet.

L'ancrage institutionnel était adéquat, le Ministre de l'Economie et des Finances étant le gouverneur de la BAD et le Secrétaire d'Etat du Plan et de l'Intégration Régionale, le gouverneur suppléant. Cependant, aucun des deux n'a joué le rôle qui leur incombait au niveau du CP de ce projet. Un plaidoyer vigoureux est nécessaire pour le futur projet au cas le PNUD déciderait de le mettre au niveau du MEF.

De plus, il est nécessaire pour un projet de cette envergure d'élaborer un PRODOC qui permettra d'appréhender de façon exhaustive les multiples facettes du projet et d'inclure une théorie du changement qui a manqué aux deux projets précédents.

Enfin, la mise en place d'un système de suivi-évaluation aurait permis de renseigner sur les résultats atteints et les effets générés.

La mise en œuvre du projet DEVCA a permis de contribuer à la réalisation de certaines initiatives du gouvernement au niveau des documents programmatiques pour le développement du pays, surtout la Stratégie Terra Ranka Vision 2015 – 2025 et le Plan Stratégique et Opérationnel 2015 – 2020.

7. Principales lignes d'actions pour les prochaines années

Le PNUD a fait, en collaboration avec la BAD, d'importants efforts pour renforcer son positionnement dans le domaine de développement des capacités depuis le premier projet PECA et en continuant avec le projet DEVCA. Le même défi se pose encore et toujours pour la Guinée – Bissau dans ce domaine et le PNUD devra continuer à être le partenaire stratégique dans le développement des capacités des fonctions de planification, de programmation et d'approfondissement de politiques sectorielles.

Le PNUD a déjà lancé les travaux et continue dans ses efforts d'appuyer le pays pour l'intégration des agendas 2030/2063 et la révision de Terra Ranka.

Les orientations du PNUD pour le futur projet devront s'inscrire i) dans la cadre de la mise en œuvre d'actions et d'activités pour l'atteinte des ODD et ii) dans une démarche basée sur une coordination et une complémentarité plus efficaces des projets appuyés par le PNUD en développant plus de synergies entre l'Unité Programme et l'Unité Economique.

La période du CPD du PNUD est de 2016 – 2020 et il est proposé que pour les années restantes, **le PNUD se positionne sur les outputs suivants :**

1. **Output 2.1.** « Les institutions de gestion et de gouvernance économique ont les capacités et les instruments pour formuler, suivre et évaluer les stratégies et plans et coordonner l'aide au développement » ;
2. **Output 2.2.** « Les populations vulnérables – particulièrement les jeunes et les femmes – bénéficient d'opportunités économiques émergentes et ont accès au marché et au financement inclusifs ;
3. **Output 3.1.** « Les institutions nationales ont les capacités de formuler, planifier et mettre en œuvre des politiques de gestion environnementale et des ressources naturelles sensibles au genre.

Les axes d'intervention proposés pour la période 2018 – 2020 se résument ainsi :

Finalisation des activités stratégiques initiées dans DEVCA

1. **L'opérationnalisation effective de la PGA** et le développement des capacités de l'équipe en charge de la PGA en matière de coordination avec les principaux acteurs concernés, de fiabilité et d'analyse de données sur les financements extérieurs permettant au gouvernement d'avoir un outil d'arbitrage et d'orientation des allocations budgétaires ;
2. **Les travaux d'alignement et d'intégration des agendas 2030/2063 avec la révision de Terra Ranka et la définition des indicateurs.**

Les nouveaux axes stratégiques directement liés aux activités ci-dessus

1. Le développement des capacités pour la mise en œuvre et le suivi du PEO ayant intégré les ODD et déjà révisé : Il s'agirait pour le PNUD d'intervenir au niveau de l'Axe Paix et Gouvernance dans le pilotage stratégique et le suivi des politiques publiques au niveau de :

- i) La mise en place d'une cellule clé d'appui au pilotage et au suivi du PEO ;
- ii) L'appui dans l'élaboration de plans sectoriels d'opérationnalisation de la stratégie. Les secteurs que le PNUD pourra appuyer seront à définir ultérieurement, en conformité avec les ODD ;
- iii) La mise en place d'un système national de planification, de suivi et d'évaluation.

2. Le développement des capacités pour la mobilisation des ressources externes et internes pour la mise en œuvre et le suivi du PEO par :

- i) La mise en place d'un mécanisme de gestion, de coordination et d'harmonisation de l'aide ;
- iii) la mise en œuvre des actions identifiées dans l'étude sur les nouvelles sources de recettes pour contribuer au financement du PEO ;
- ii) La consolidation et la création de partenariats et d'alliances stratégiques avec les partenaires traditionnels et les partenaires non-traditionnels.

3. La création et/ou l'élargissement d'opportunités économiques et l'accès aux marchés et aux finances inclusifs pour les jeunes et les femmes par :

- i) La faisabilité et/ou la réactualisation d'études exhaustives i.e. en intégrant les chaînes de valeur sur les filières et les créneaux porteurs (start-ups, la transformation d'aliments, la mode,...), y inclus l'étude sur les différences de traitement juridique entre hommes et femmes (si applicable au pays), les obstacles juridiques au travail et à l'entrepreneuriat féminin,...
- ii) Le développement de programmes de formation en affaires pour les jeunes et les femmes par la consolidation des centres de formation existants et l'élargissement de leurs curricula. A titre d'exemple, étudier comment capitaliser, consolider et les acquis tels que le CENFI appuyé par le PNUD durant la période 2008 – 2012 ;

I. Situation politique, économique et sociale

La Guinée – Bissau a été marquée durant les dernières décennies par une instabilité politique et institutionnelle chronique. Le retour à l'ordre constitutionnel marqué par les élections générales de 2014 ainsi que l'adoption par le gouvernement de la Vision « Guinée-Bissau 2025 », accompagné d'un Plan Stratégique et Opérationnel (PSO) 2015 – 2020 « Terra Ranka » ont donné un nouvel élan au pays. Ces efforts ont rétabli la confiance des partenaires au développement qui ont réaffirmé leur soutien lors de la table ronde à Bruxelles le 25 Mars 2015 en faisant des annonces de contributions de 1 500 millions de dollars américains.

La transition démocratique a donné au pays la perspective d'améliorer sa situation sociale et économique. En effet, avec le retour de la confiance du secteur privé, l'amélioration de la demande interne, la reprise de l'assainissement des finances publiques et le bon déroulement de la campagne de cajou, la croissance a atteint 5,1% en 2015.

A partir d'Août 2015, le pays a connu une nouvelle crise politique et institutionnelle avec le limogeage du Premier-Ministre (PM) et leader du Partido Africano da Independancia da Guiné-Bissau e do Cabo Verde (PAIGC), Domingo Simões Pereira. Cette crise a été accentuée par le passage à l'opposition de 15 députés du PAIGC en décembre 2015, passage dû au manque de confiance au gouvernement mis en place par le nouvel PM, Carlos Correia. Du coup, le programme du gouvernement n'a pas pu être approuvé.

Depuis cette période, malgré les actions de médiation menées par la CEDEAO qui ont abouti à la signature de l'accord de Conakry par toutes les parties prenantes en Septembre 2016, la situation politique n'a pas connu une amélioration notable.

Entre Juin 2015 et Mars 2018, la Guinée-Bissau a connu cinq (5) Premiers-Ministres, le MEIR/MEF a connu parallèlement cinq ministres. C'est une situation qui a malheureusement engendré le ralentissement de la dynamique positive suscitée par le succès de la table ronde de mars 2015, l'arrêt de mise en œuvre des réformes, la suspension des aides budgétaires des partenaires extérieurs.

Malgré cette situation d'instabilité, le taux de croissance économique est toujours positif autour de 5%.

Du point de vue des politiques de développement, bien que son programme n'ait pas été approuvé par l'Assemblée Nationale Populaire, tous les gouvernements successifs, pour leurs activités de développement, ont réitéré la pertinence de « Terra Ranka », de même les partenaires techniques et financiers (PTF) ont bâti leur cadre de coopération sur cette stratégie.

II. Description du projet

II.1. Historique du projet

Depuis l'année 2009, le PNUD, avec la BAD, avait appuyé la Guinée-Bissau dans les domaines de pilotage de l'économie et de la coordination de l'aide. Cet appui a permis non seulement de contribuer à développer les capacités nationales en matière de formulation des stratégies de développement, de gestion budgétaire et de la dette mais également devait également permettre d'améliorer les capacités nationales en matière de mobilisation, de coordination et de suivi-évaluation de l'aide (Ministère de l'Economie et des Finances, départements sectoriels).

L'instabilité politique énoncée plus haut ainsi que les faiblesses des capacités inhérentes aux institutions publiques ont empêché le pays de créer les conditions pour la mise en œuvre des politiques publiques pour favoriser le développement et améliorer les conditions de vie des populations. En conséquence, l'Etat n'a pas été à même de satisfaire les besoins essentiels de la population en matière de santé, d'éducation, de conditions d'hygiène de base et de sécurité, plus particulièrement dans les régions les plus reculées du pays, où la présence de l'administration publique est extrêmement faible. Bien que des progrès aient été notés dans le domaine de la mortalité infantile et de scolarisation, le pays n'a pas atteint la plupart des Objectifs du Millénaire pour le Développement.

Par ailleurs, cette instabilité politique persistante a généré une instabilité institutionnelle et une grande volatilité des agents des services publics, à tous les niveaux, chaque fois qu'il y a un changement de gouvernement, il est procédé à un remaniement presque complet du personnel des ministères, remaniement souvent associé à une affiliation politique.

L'on note également un manque important de ressources financières, du niveau limité des capacités des ressources humaines et au respect limité des normes et des systèmes de gestion organisationnelle.

C'est sur ce fond de crise politique et institutionnelle que le projet Développement des capacités d'analyse, de formulation des politiques et de gestion de l'aide, appelé communément DEVCA, a été mis en œuvre en 2013.

II.2. Objectifs et résultats escomptés du projet

II.2.1. Objectif du projet

L'objectif principal du projet est le renforcement des capacités des structures techniques bénéficiaires à travers le développement d'outils et d'instruments et la formation en matière de formulation, de mise en œuvre et de suivi-évaluation des politiques publiques équitables et la gestion axée sur les résultats (GAR).

Le projet assurera la formation d'une masse critique de cadres à même de prendre en charge la gestion du développement.

II.2.2. Résultats escomptés du projet

Les résultats escomptés du projet DEVCA sont les suivants : i) Une amélioration notable des capacités nationales dans les domaines de la planification stratégique, particulièrement dans la formulation, l'opérationnalisation et le suivi et évaluation des politiques publiques ; ii) Renforcement des capacités techniques et organisationnelles pour un suivi quantitatif et qualitatif des statistiques sur la pauvreté, les Objectifs du Millénaire pour le Développement/Objectifs de Développement Durable (OMD/ODD) et l'indice sur le développement humain (IDH) ; iii) La mise en place d'un système de gestion budgétaire basée sur les résultats, iv) un rôle accru du secteur privé dans la création d'emplois et de richesses, et v) l'existence de mécanismes opérationnels pour une mobilisation et une coordination efficace de l'aide.

II.3. Modalités de mise en œuvre

Tel que prévu dans les différents Plans de Travail Annuels (PTA), la supervision du projet est assurée par un Comité de pilotage (CP) présidé par le Ministre de l'Economie et de l'Intégration Régionale (MEIR) et par le Représentant Résident du PNUD.

Les responsabilités du CP consistent en l'orientation générale du projet, en l'approbation et la validation des rapports de suivi des activités et les révisions du projet.

En tant qu'organe exécutif du projet, le MEIR assure la coordination de l'ensemble de ses composantes et veille à l'application des recommandations et orientations générales du CP, approuve le calendrier d'exécution et en assure le suivi.

Après les élections de 2014, le MEIR et le Ministère des Finances ont été fusionnés et ont donné naissance au Ministère de l'Economie et des Finances (MEF).

Par délégation de pouvoir, le Directeur Général du Plan (DGP) est le Coordonnateur national du projet. Le MEF et le PNUD sont les principaux fournisseurs du projet notamment les ressources humaines, financières et les outils techniques pour la réalisation des activités et la livraison des produits.

Le DGP est responsable de l'exécution du projet. A ce titre, il maintient un contact permanent avec les entités responsables de la mise en œuvre des activités. Il propose les plans de travail, élabore les rapports d'exécution à soumettre au CP et veille au respect des calendriers et délais de livraison de produits. Dans l'exercice de ses fonctions, le Coordonnateur s'appuie sur le Conseiller Technique Principal (CTP) du projet ainsi que sur le Chargé de Programme du PNUD.

II.4. Principaux bénéficiaires du projet

Les principaux bénéficiaires du projet sont des départements du MEF tels que la Direction Générale des Contributions et des Impôts, la Direction Générale du Budget, la Direction Générale de la Promotion des Investissements Privés, la Direction Générale de la Dette Publique, le CISD/DGP, la Direction

Générale de la Prévision et des Etudes Economiques, des structures étatiques comme l'Institut National de la Statistique (INE), le Centre de Formalisation des Entreprises (CFE),...

II.5. Les résultats escomptés du projet

Se référer à la matrice des résultats en annexe

II.6. Dispositif de suivi – évaluation du projet

En conformité avec les politiques et procédures de programmation décrites dans le Guide de l'Utilisateur du PNUD, le projet sera suivi par les moyens suivants :

Dans le cadre du cycle annuel

- Un journal des problèmes (Issue Log) doit être activé dans ATLAS et mis à jour par le chargé de projet pour faciliter le suivi et la résolution des problèmes potentiels ou des demandes de changement.
- Basé sur l'analyse des risques initiaux présentés, un journal des risques doit être activé dans ATLAS et régulièrement mis à jour, en passant en revue l'environnement extérieur qui peut affecter la mise en œuvre du projet.

Annuellement

- **Rapport annuel du projet** : Sur la base des rapports cités plus haut, un bilan annuel du projet doit se dérouler au cours du quatrième trimestre de l'année ou peu après pour évaluer la performance du projet et évaluer le plan de travail annuel pour l'année suivante.
- Dans la dernière année, ce bilan sera une évaluation finale. Ce bilan est piloté par le Conseil du Projet et peut impliquer d'autres parties prenantes selon les besoins. Elle sera axée sur la mesure dans laquelle des progrès ont été accomplis en vue des produits escomptés et que ceux-ci restent alignés sur les résultats appropriés.

III. Etendue et démarche de l'évaluation

III.1. Objectifs et attentes de l'évaluation

Après cinq années de mise en œuvre, le projet arrive à terme et conformément aux procédures et politiques du PNUD en matière de gestion des programmes et projets, une évaluation finale devra être réalisée.

Il s'agira de revoir l'appui du PNUD dans le domaine de développement des capacités, tenant compte, d'une part, des priorités énoncées dans la stratégie « Terra Ranka » vision 2025 ainsi que dans le Plan Stratégique et Opérationnel 2015 – 2020 et, d'autre part, des nouvelles orientations au niveau de l'Agenda 2030 pour un développement durable, des nouvelles priorités énoncées dans le Cadre de partenariat entre la Guinée-Bissau et

les Nations Unies pour la période 2016 – 2020 (UNDAF) et dans le Document de Programme de Pays (CPD) (2016 – 2020). Dans ce cadre, il sera nécessaire d'identifier les défis et les contraintes, les opportunités et les leçons apprises et évaluer les résultats obtenus afin d'orienter le contenu du prochain programme.

Les résultats de l'évaluation fourniront les éléments nécessaires à la Direction du PNUD pour une meilleure approche programmatique et stratégique dans l'appui au renforcement des capacités des institutions publiques, notamment le MEF dans la formulation, la planification, la mise en œuvre, le suivi - l'évaluation des politiques publiques dans le contexte des ODD.

L'objectif global de la mission est de réaliser l'évaluation finale du projet de développement des capacités d'analyse, de formulation de politiques et de gestion de l'aide en Guinée-Bissau.

Les objectifs spécifiques de la mission est de i) évaluer les résultats atteints par le projet depuis le début de sa mise en œuvre, aussi bien du point de vue de sa pertinence y compris la cohérence et l'effectivité, son efficacité, son efficience, son impact et sa durabilité et ii) évaluer les différents défis et contraintes auxquels le projet a été confronté, de quelle manière ces défis et contraintes ont été abordés ; Identifier les leçons que l'on peut tirer de la mise en œuvre du projet ;

Le projet de Développement des capacités d'analyse, de formulation de politiques et de gestion de l'aide est évalué du point de vue des activités et des résultats escomptés. L'évaluation vise à apprécier systématiquement et objectivement la pertinence, la performance et le succès du projet.

Pertinence : Examine le bien-fondé du projet au regard des objectifs et des enjeux du pays. Les éléments suivants peuvent être examinés :

- Correspondance avec les besoins et les demandes des bénéficiaires ;
- Conformité avec les orientations générales du pays.

Cohérence : La cohérence apprécie les rapports entre les divers éléments constitutifs de l'action. Les éléments suivants peuvent être examinés :

- Concordance des divers moyens et instruments mobilisés pour concourir à la réalisation des objectifs (cohérence interne) ;
- Concordance avec les actions entreprises par les organisations internationales et les bailleurs multilatéraux, les politiques des partenaires (Administration et société civile), et éventuellement les organisations non gouvernementales (cohérence externe).

Effectivité : L'effectivité rend compte de la réalité des actions conduites. Les éléments suivants peuvent être examinés :

- Degré de réalisation des activités ;
- Taux d'exécution financière ;
- Respect des délais et du chronogramme ;
- Qualité du suivi et de la gestion des imprévus ;

Efficacité : L'efficacité apprécie le degré de réalisation des objectifs de l'action ainsi que ses éventuels effets non attendus (effets positifs ou négatifs). Les éléments suivants peuvent être examinés :

- Résultats attendus et résultats effectifs de l'action ;
- Résultats imprévus
- Analyse des écarts constatés.

Efficienc : L'efficience étudie la relation entre les coûts et les avantages. Les éléments suivants peuvent être examinés :

- Modalités de mobilisation des ressources financières, techniques, organisationnelles et humaines (ont-elles été bien mobilisées en temps voulu et au moindre coût ?) ;
- Rapprochement des résultats obtenus avec les sommes dépensées ;
- Explication des éventuels surcoûts et retards observés

Impact : L'impact juge les retombées de l'action à moyen et long terme en étudiant les effets de celle-ci dans un champ plus vaste. On mesure ici aussi bien les effets immédiats de l'action que les impacts à long terme et dans une vision élargie. Les éléments suivants peuvent être examinés :

- Identification des catégories de la population ayant bénéficié (directement et/ou indirectement de l'action et estimation du nombre de personnes concernées par catégorie

Durabilité : La viabilité (ou la pérennité) examine si l'action a engendré une structure, des pratiques, des capacités capables de « vivre », de continuer et de se développer après la fin de l'intervention.

Les éléments suivants peuvent être examinés :

- Viabilité financière et opérationnelle des mécanismes ;
- Prise en charge institutionnelle des activités par les responsables de l'action et/ou les autorités locales des activités ;

L'évaluation portera plus particulièrement sur :

1. les points et questions suivants :

a) Un état actuel des interventions du projet en vue de fournir des éléments de décision pour le futur de l'appui du PNUD en renforcement des capacités à la lumière des ODD et d'autres changements qui ont eu lieu ;

b) Le PNUD est bien positionné pour effectivement et efficacement appuyer la vision et les priorités de la Guinée-Bissau dans le renforcement des capacités des institutions publiques et particulièrement du MEF, pour une planification et des politiques basées sur des résultats stratégiques et tenant en compte les ODD ;

c) Dans quelle mesure le projet a contribué à accroître les capacités techniques et organisationnelles du MEF en matière de planification, de suivi-évaluation, de coordination de l'aide, y inclus les capacités d'exploiter, de suivre et évaluer les statistiques dans le domaine de la pauvreté, les OMD/ODD et l'IDH ;

d) Dans quelle mesure le projet contribue à l'amélioration de l'environnement/climat des affaires ;

e) Dans quelle mesure les ODM/ODD ont été pris en compte dans la planification stratégique et opérationnelle en Guinée-Bissau ;

f) Dans quelle mesure le projet a appuyé la table Ronde des donateurs et la création des mécanismes opérationnels pour la mobilisation et la coordination efficace de l'aide ;

g) L'efficacité et la qualité du partenariat établi grâce au projet entre le PNUD, le gouvernement et la BAD ;

h) Des recommandations claires pour le prochain programme du PNUD dans le domaine de la croissance économique inclusive et durable, de la réduction de la pauvreté, du travail décent, de la sécurité alimentaire et du changement structurel de l'économie ;

i) L'identification des facteurs de risque qui pourrait entraver le progrès et la proposition de stratégies d'atténuation/gestion afin d'assurer le succès et une mise en œuvre efficace.

2. Les défis et contraintes ainsi que les opportunités et les leçons apprises sont identifiés afin d'obtenir des éléments pour l'élaboration du prochain programme, le cas échéant.

3. Des recommandations sont émises à la Direction du PNUD sur la meilleure approche et stratégie dans l'appui au renforcement des capacités des institutions publiques et particulièrement du MEF dans la formulation, la planification, la mise en œuvre, le suivi-évaluation des politiques publiques dans le contexte des ODD.

III.2. Démarche méthodologique

L'appréciation des résultats du projet DEVCA a été conduite selon une démarche visant à dégager les points forts qui ont eu et/ou pourraient avoir des impacts sur le processus de changement dans le développement des capacités pour de meilleures pratiques de gouvernance, d'efficacité des politiques publiques et d'amélioration des instruments de planification.

La démarche méthodologique retenue a été la suivante :

1. Analyse documentaire

- Référentiels de développement et documents stratégiques : Guinée-Bissau Vision 2015 – 2025, Plan Stratégique et Opérationnel Terra Ranka 2015 – 2020, Plan Stratégique du PNUD, UNDAF, CPD PNUD,
- Référentiels programmatiques : les PTA annuels de 2013 à 2017, matrice 2013 – 2014,
- Examen des rapports annuels de DEVCA, rapports d'achèvement de la BAD, rapport de suivi des projets pour 2013, rapport de suivi de projet de Janvier à Août 2014, rapport du Comité de pilotage,
- Micro évaluation des partenaires de mise en œuvre UNICEF/UNFPA/UNDP de novembre 2015

2. Entretien auprès :

- DRR (P) du PNUD
- Unité Economique
- Unité Programme
- Conseiller technique principal du projet
- SEPIR et directions bénéficiaires du projet (liste en annexe)

- Partenaires techniques et financiers : BM, BAD, UE

3. Analyse et des objectifs et résultats du projet DEVCA

- Une lecture croisée de la matrice des résultats du projet et de celles de l'UNDAF et des CPD PNUD
- L'appréciation des produits à travers une analyse comparative des principaux produits prévus et des résultats atteints, et tout cela du point de vue des critères suivants :
- la pertinence y inclus cohérence et effectivité
- Efficacité
- Efficience
- Impact
- Durabilité

4. Définition des axes stratégiques de positionnement du PNUD pour les trois prochaines années sur la base des priorités du PSO, des axes stratégiques du PNUD (Agenda 2030, Plan Stratégique 2014 - 2017, UNDAF 2016 - 2020 et CPD 2016 - 2020), des résultats atteints, des enseignements des leçons apprises en vue de proposer des lignes d'action à court et moyen termes. Il a été aussi question de voir la nécessité de renforcer les capacités organisationnelles et structurelles du MEF pour une meilleure prise en main de l'exécution et de la mise en œuvre des projets de développement non seulement appuyés par le PNUD mais par les autres partenaires techniques et financiers.
5. Des preuves physiques seront demandées pour documenter les réalisations à chaque fois que possible et nécessaire.
6. Une première réunion de présentation des constatations préliminaires. Les commentaires seront tenus en compte pour la suite des travaux
7. Après cette réunion, les entretiens, les consultations des parties prenantes seront poursuivis, si nécessaire, soit pour obtenir des informations manquantes soit pour confirmer ou infirmer ou recouper, si nécessaires, certaines informations.
8. Un draft du rapport sera établi, communiqué au mandataire de l'évaluation pour être partagé. Les commentaires seront recueillis pour finalisation du rapport.

Une visite du Centre de Formalisation des Entreprises, résultat du programme précédent PECA a été effectuée, ce qui justifie la durabilité, malgré une situation budgétaire précaire au pays.

Des documents, des rapports et même des termes de référence en tant que résultats issus des activités du projet ont été demandés au hasard et fournis.

IV. Principaux résultats atteints et contraintes

IV.1. Pertinence y inclus cohérence et effectivité du projet et contexte de mise en œuvre

1. Pertinence y inclus cohérence et effectivité

Suite au coup d'état d'avril 2012, les partenaires techniques et financiers ont suspendu leurs aides budgétaires et, dans certains cas, ils ont diminué leurs appuis aux projets. Grâce au fait que la BAD avait transféré le montant total de sa contribution au début du premier projet PECA, le PNUD n'a pas eu à souffrir d'un manque de fonds pour la continuation du projet PECA pour le reste de l'année 2012.

En 2013, le PNUD s'est vu obligé de revoir, d'une part, son appui au pays en s'appuyant toujours sur les priorités énoncées dans le CPD 2008 – 2012 concrétisé dans une matrice 2013 – 2014 et, d'autre part, sa contribution au projet DEVCA sur les fonds disponibles à son niveau, ce qui a dicté le contenu de ses activités.

En 2015, avec le retour à l'ordre constitutionnel, la BAD a repris sa coopération avec une contribution financière pour le projet DEVCA.

Cependant, l'instabilité politique et institutionnelle qui a marqué le pays depuis plusieurs décennies, accentuée par la période d'instabilité due au coup d'état et à la période de transition de deux ans, d'une part, et au départ du PM Domingos Simoes Pereira en avril 2015, d'autre part, n'a fait que renforcer cette situation de volatilité, de désorganisation, d'absence et de faiblesse des capacités non seulement du personnel de l'administration publique mais également des institutions et des mécanismes au sein de ces institutions.

Le gouvernement de la Guinée – Bissau a adopté en mars 2015 la vision « Guinée–Bissau 2025 » accompagnée d'un Plan Stratégique et Opérationnel 2015 – 2020 « Terra Ranka ».

La stratégie 2015 – 2020 a identifié cinq (5) axes stratégiques : 1) la Paix et la Gouvernance ; 2) la Biodiversité et le capital naturel ; 3) les infrastructures et le développement urbain ; 4) le développement humain et 5) le cadre des affaires.

Le premier axe « Paix et Gouvernance » s'articule autour de cinq (5) domaines d'actions qui sont i) la réforme et la modernisation de l'administration ; ii) la paix, la défense et la sécurité visant notamment la réforme des Forces Armées et la réinsertion des militaires ; iii) la justice ; iv) la gestion macroéconomique et la réforme de la gestion des finances publiques et v) la promotion du développement local, de la décentralisation et de la participation citoyenne.

Les programmes viseront notamment à renforcer les outils de planification, de programmation et de pilotage des politiques publiques, à renforcer les compétences et les moyens de l'Etat dans la collecte des ressources fiscales et à assurer une exécution transparente et efficace des dépenses publiques.

Les activités menées dans le cadre du projet DEVCA sont le fruit de concertation entre le PNUD et la partie nationale. Ensemble, ils ont identifié les priorités du moment pour être appuyées par le PNUD et un peu plus tard

avec la BAD qui est un partenaire important de la Guinée – Bissau et qui a mis des fonds à disposition du PNUD pour ce projet.

Par ailleurs, il faut noter que les objectifs et les produits du projet sont en phase avec les priorités identifiées dans les documents de programme de l'UNDAF et du CPD.

Couvrant des activités pour une durée de cinq ans, basé sur deux cycles différents en termes de plan de développement du pays, de l'UNDAF et du CPD, l'on peut malgré tout conclure que le projet DEVCA, mis en place depuis 2013 avec une réorientation stratégique en 2016, répond parfaitement aux programmes énoncés de la Guinée – Bissau portant sur le premier axe et est donc en adéquation avec les besoins du pays.

Par ailleurs, les priorités du Programme pour les cycles 2008 – 2012 et 2016 – 2020 ainsi que la matrice 2013 – 2014 sont en parfaite cohérence : Renforcement des capacités du gouvernement dans la planification, la formulation, le suivi et évaluation des politiques et stratégies, de la gestion des finances publiques ainsi que dans la coordination de l'aide.

De nombreuses demandes ad hoc ont été reçues du ministère suite aux besoins non satisfaits dus au retrait des partenaires techniques et financiers, ce qui a amené les responsables du projet à mener des négociations pour pallier au manque de ressources. Grâce à cela, ces demandes ont pu être honorées et le projet est resté avec un reliquat d'environ 85 000 US dollars de la BAD qui aura permis de continuer à travailler jusqu'à l'approbation du nouveau projet.

Par ailleurs, une mission du MEF en Mai 2016 avec la contribution du CTP du projet DEVCA a permis la mobilisation des ressources auprès de l'UEMOA pour le compte du gouvernement d'environ 1,4 milliards de FCFA. Le programme de renforcement de la gestion budgétaire et des régions financières ainsi que la mise en œuvre du plan de modernisation et de la réforme stratégique de la douane prévus également dans DEVCA ont été financés sur ces fonds. Le PNUD, par l'intermédiaire du CTP, est membre du comité de pilotage du programme.

Le projet DEVCA a également appuyé le gouvernement dans la mobilisation des fonds koweïtien pour 3 millions de dollars américains pour le micro-crédit dans le cadre d'une mission organisée au Maroc en 2014.

Les bonnes relations avec la BAD ont joué en faveur de l'obtention par le PNUD des fonds pour le projet d'appui au renforcement des capacités institutionnelles du secteur de la justice dans le cadre de « Call for Proposal ».

Il y a très peu de bailleurs de fonds qui sont basés à Bissau (l'UE, la BM, les NU,). La plupart sont basés à Dakar, Sénégal. Certaines ambassades des pays tels que le Brésil, l'Espagne, le Portugal, l'Afrique du Sud, l'Angola sont à Bissau mais ces pays interviennent pour beaucoup dans le secteur social. La BAD ainsi que la BM ont un bureau de liaison situé dans les locaux du PNUD.

Les rencontres surtout avec la BM et l'UE ont montré qu'il n'y a pas de duplication dans les interventions. Cependant, avec le retour à l'instabilité politique, les partenaires interviennent au minimum en attendant le retour à une stabilité espérée après les élections législatives de 2018 et les élections présidentielles de 2019.

De 2013 à 2017, DEVCA compte une centaine d'activités dont 29% n'ont pas été mises en œuvre y compris les activités financées par d'autres partenaires et d'autres projets appuyés par le PNUD, soit que la situation politique et institutionnelle ne permettait pas ou plus de les réaliser (Appui à la production d'un rapport de S & E de la mise en œuvre du PSO, appui à la mise en œuvre du CDMT global et de 05 CDMT sectoriels, appui à la fiscalité locale,..) soit que le financement faisait défaut (Elaboration d'une politique nationale d'évaluation. L'élaboration de cette politique devait être financée sur fonds de la Coordination), soit pour des raisons de sécurité (Organisation d'un atelier de formation régionale en finances publiques et développement).

L'on note que la plupart des activités ont connu un certain retard sinon un retard certain (allant de deux ans à cinq ans) dans leur réalisation, pour des questions budgétaires (la contribution de la BAD ayant été suspendue pour les années 2013 – 2014), la signature tardive des PTA et également par les faibles capacités d'absorption de la partie nationale : la finalisation de la stratégie nationale de développement de la statistique, le cadre stratégique de l'administration fiscale, les activités relatives à la transformation de la DG PIP en API, y inclus l'incubateur des entreprises (tous les documents y afférent sont finalisés, l'équipement acheté, il reste la mise à disposition des locaux), mais également les bulletins des finances publiques, les notes de conjoncture, les rapports IHPC, pour ne citer que celles-là. L'incubateur n'a pas été prévu dès le début du projet mais la BAD a expressément demandé à ce que ce produit soit réalisé et financé sur sa contribution.

Il convient de noter également qu'un changement au niveau du PNUD a affecté le déroulement normal dans la gestion quotidienne du projet, ce qui a été rectifié par la suite par la nomination d'un Chargé de Programme.

Les activités qui n'ont pas été du tout réalisées et/ou qui n'ont pas trouvé de financement ailleurs concernent la formation sur l'intégration des ressources humaines et financières, les événements de sensibilisation/transparence dans les thématiques minier, forestier, justice, finances publiques, la politique nationale d'évaluation,....

Jusqu'en 2015, l'évaluation faite pour le MEIR avait conclu que ce ministère avait les capacités pour les procédures NIM. Cependant, les résultats de la micro-évaluation des partenaires de mise en œuvre effectué en Novembre 2015 ont conclu que des risques sérieux existaient pour que le système d'avance de fonds puisse continuer.

Les contributions financières du PNUD pour la période 2013 – 2017 est de 1 821 352,60 \$ et de la BAD pour la période 2015 – 2017 est de 958 065,99 \$ s'élevant au total à 2 779 418,59 US dollars. Fin 2017, le reliquat respectif est de 34 658,70 \$ et 85 258,56 \$ avec un taux d'exécution financière de 95,68%. Ce taux d'exécution inclut le fonctionnement des structures telles que le CFE, le MEIR/MEF, l'appui institutionnel et les équipements pour l'incubateur en 2017 pour 37 750 US dollars, le SEPIR en 2015 pour 169 776 US dollars, le CTP et le personnel d'appui du PNUD (y inclus l'acquisition de trois véhicules à l'usage du MEF en custody par le PNUD) en 2015 pour 117 065 US dollars.

En résumé, au total 70% des activités ont été mises en œuvre dont 61,5% financées par les fonds PNUD/BAD, le reste 8,5% par d'autres sources.

En conclusion, le calendrier envisagé n'a pas été entièrement respecté dû au contexte politique et institutionnel qui a prévalu depuis le coup d'état d'avril

2012 et ce, malgré le répit connu par le pays de mars 2014 à juin 2015, d'une part, aux capacités limitées d'absorption qualitativement et quantitativement du personnel non seulement de la Direction Générale du Plan mais également des autres départements concernés par le projet. Ces quelques mois de répit ont permis une avancée importante dans la mise en place d'une vision et d'un Plan Stratégique et Opérationnel qui restera comme acquis pour le nouveau régime en place des futures élections législatives et présidentielles.

Mais l'on peut quand même aussi souligner que, malgré ce contexte politico-institutionnel, les réalisations ont été acceptables.

L'on peut conclure que l'appui financier plus ou moins important de certains partenaires extérieurs tel que l'UEMOA, la CEA, l'UE et la France a permis de pallier au manque de ressources. Cependant, il y a quand même eu des activités qui n'ont pas été réalisées faute de financement : Politique nationale d'évaluation, mise en place de certaines formations auprès de l'ENA dans les domaines de la comptabilité publique, de la fiscalité et des douanes, ce qui aurait permis d'aider les départements concernés dans la mise en œuvre de leur cadre ou plan stratégique.

Dans la mesure où la plupart des bénéficiaires du projet sont des départements du MEF ou des institutions rattachées au MEF, la coordination de la mise en œuvre s'est effectuée sans trop de problèmes majeurs.

Dans la pratique, le MEF a délégué la présidence du CP au Directeur Général du Plan. Le CP doit se réunir tous les trois mois. Avec les remaniements ministériels que l'on connaît, le CP a fini en 2017 par être présidé effectivement par le directeur du plan qui fait partie de l'équipe de mise en œuvre du projet. Le bureau du PNUD, à un certain moment, a été également représenté par l'ARR (P), actuellement chef de cluster mais dans la majorité des réunions, le seul élément du PNUD présent aux réunions fut le CTP.

2. Réalisations des activités prévues

La matrice jointe en annexe reprend non seulement les activités réalisées sur financement PNUD/BAD mais également celles financées par les autres partenaires et projets.

IV.2. Efficacité

Il convient de rappeler le contexte dans lequel le projet DEVCA a été conçu. Après le coup d'état d'avril 2012 et la suspension de la contribution de la BAD, le bureau avait élaboré un document pour une période de transition de deux ans (2013 – 2014) en se basant sur le CPD 2008 – 2012. Cependant, en respectant le processus de formulation de l'UNDAF sur lequel les priorités de CPD devaient découler, le bureau s'est vu obligé de prolonger encore pour une troisième année i.e. pour 2015. Cette situation a résulté en un pilotage à vue des produits et des activités du projet.

Ainsi, la nécessité de s'adapter au contexte politique et institutionnel prévalant durant la période considérée et de réajuster le projet ainsi que le déficit des capacités techniques nationales couplées avec une grande volatilité du personnel de l'administration publique ne constituent pas une

base favorable pour permettre l'atteinte des objectifs du projet. Il ne serait pas correct de dire que les activités menées ne sont ni pertinentes ni importantes pour le ministère, cependant il faut noter la multitude des activités planifiées qui ont dilué l'importance que l'on pourrait accorder à un projet de développement de capacités hautement primordial pour un pays comme la Guinée – Bissau.

Au niveau de ce projet, l'on peut affirmer que le PNUD s'est bien conformé dans ses objectifs et ses responsabilités d'appuyer dans l'upstream.

On peut classer les activités planifiées dans DEVCA dans les catégories suivantes :

- 1) Les activités qui sont devenues caduques du fait i) de l'évolution du pays de l'approche DENARP à l'approche stratégie et aussi de l'approche Rapport de suivi des OMD à celle des ODD et ii) que les élections locales n'ont pas eu lieu et/ou de l'absence de budget telles que l'appui à la fiscalité locale et la préparation et la mise en œuvre du CDMT global et 5 CDMT sectoriels ;
- 2) Les activités pour lesquelles leur réalisation incombe désormais entièrement aux départements concernés, le faire-savoir étant devenu du savoir-faire : bulletins des finances publiques, des statistiques de la dette, notes trimestrielles de conjoncture, bulletins trimestriels « Guinée – Bissau en Chiffres », modèle de projection économique... Ces activités sont certes importantes mais elles ont contribué sûrement à diluer l'énergie de l'équipe du projet des activités principales ;
- 3) Les activités qui n'avaient pas de lien direct avec les objectifs et/ou les produits escomptés du projet : Formation des parlementaires, auditeurs et vérificateurs dans le contrôle des comptes de l'Etat, événements de sensibilisation/transparence dans les thématiques minier, forestier, justice, finances publiques, formation sur l'intégration des ressources humaines et financières, collecte, traitement et diffusion de l'IHPC et de l'IHPI ;
- 4) Enfin, le reste ce sont les activités qui concouraient à l'atteinte des résultats attendus et pour quelques unes qui méritent d'être poursuivies jusqu'à leur phase terminale.

Il semble que des demandes ad hoc aient été adressées au PNUD et au projet par le MEF et le seul projet qui pouvait les prendre en compte était le projet DEVCA, ce qui expliquerait la présence des activités pour lesquels leur réalisation incombera aux départements concernés et celles qui n'avaient pas de lien direct avec les objectifs et/ou les produits escomptés du projet.

A l'actif de la catégorie 4), l'on peut parler des grandes réalisations suivantes : 1) L'élaboration et l'adoption de la Stratégie Vision 2015 – 2025 et le Plan Stratégique et Opérationnel et l'organisation de la table ronde qui a permis de mobiliser des fonds conséquents ; 2) la finalisation de la stratégie nationale de développement de la statistique, dans un pays où les données disponibles et fiables font défaut. L'UE a donné son accord de principe pour appuyer dans la réactualisation de la stratégie étant donné que certaines activités ont été mises en œuvre et dans l'organisation d'une table ronde pour mobiliser des fonds pour sa mise en œuvre. Dans ce domaine, un autre projet a appuyé dans la production des cartes GIS avec des statistiques socio-économiques ; 3) l'harmonisation et la transposition des six directives

de l'UEMOA sur la réforme budgétaire dans le cadre des travaux de convergence dans l'espace UEMOA ; 4) le cadre stratégique d'administration fiscale doté de 25 axes stratégiques enrichis de 25 fiches actions en vue d'une mobilisation de fonds pour leur mise en œuvre ; 5) la transformation de la DG PIP en API avec la mise en place d'un Incubateur permettra, avec le concours du CFE opérationnel dans le cadre du premier projet PECA, de créer les conditions favorables pour accompagner des investisseurs potentiels dans la création de nouvelles micro et petites entreprises ; 6) la réactualisation de la Plateforme de Gestion de l'Aide (PGA) pour laquelle il faudra continuer l'appui pour son opérationnalité dans les cinq secteurs prioritaires; 7) la mise à jour de l'étude diagnostique d'intégration du commerce (EDIC); 8) l'opérationnalisation du SYGADE par le développement des interfaces, la validation, le test des interfaces et la mise en opération des interfaces ; 9) le rapport conjoint Gvt/PNUD/UNICEF sur la pauvreté multidimensionnelle ; 10) enfin et non des moindres les différentes formations à l'intention non seulement des techniciens de l'administration publique mais aussi de la société civile qui ont été organisées dans les domaines de la GAR, du Suivi-Evaluation, dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques.

De l'examen de la documentation disponible et des entretiens tenus avec les responsables des différents départements touchés par le projet, l'on peut dire que, malgré les aléas causés par l'environnement politique et institutionnel complexe durant la période considérée, les objectifs du projet ont été globalement atteints à 80%. En effet, les institutions appuyées disposent de capacités techniques et des outils pour i) l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques publiques, ii) pour la gestion budgétaire axée sur les résultats. Le secteur privé va disposer d'un paquet de services (API/Incubateur/CFE) pour augmenter les opportunités d'emplois décents. Il faudra assurer le suivi et la capitalisation de ces acquis pour qu'ils soient pérennes et plus particulièrement assurer le suivi pour une opérationnalisation effective de l'API/Incubateur.

Les acquis comme l'adoption de la Stratégie Vision 2015 – 2025 et le PSO 2015 – 2020 et la mobilisation des ressources lors de la table ronde de mars 2015 constituent un sérieux actif du projet DEVCA. N'eût été malheureusement le départ imposé du PM de cette époque, le pays aurait vécu une avancée sans précédent dans ses efforts de redressement et de développement.

IV.3. Efficience

Les ressources financières du PNUD et de la BAD ont contribué au développement des capacités nationales des départements du MEF concernés par le projet. Ce développement des capacités a mobilisé de l'expertise au niveau national par le recours aux consultants nationaux et au niveau international via des partenariats avec des consultants internationaux reconnus pour leur expertise comme le Pôle de Dakar, Development Gateway pour la PGA, la CNUCED pour la SYGADE.

Il s'est avéré que ces expertises n'ont pas pu être mobilisées au moment voulu, soit par la non-disponibilité des fonds au moment voulu soit de par leur emploi du temps déjà planifié bien à l'avance.

En outre, la présence permanente du CTP directement au MEF a permis un accompagnement dans les activités du projet par des appuis techniques et des conseils dans les domaines couverts par le projet.

Le projet s'est montré ambitieux en termes quantitatifs par rapport aux ressources mobilisées : 1) comme il a été montré plus haut, les ressources de la BAD n'ont contribué à la réalisation des activités qu'à partir de 2015, certaines activités annuelles ont été reportées d'année en année, 2) l'équipe du projet a dû mobiliser des fonds d'autres partenaires extérieurs pour la mise en œuvre de certaines activités, et 3) certaines activités n'ont pas du tout été réalisées par manque de ressources financières, ce qui semble en contradiction car la situation à fin 2017 ressortait un reliquat les deux bailleurs confondus (PNUD/BAD) de l'ordre de 119 917,26 dollars américains.

IV.4. Impact

Une évaluation effectuée à la fin d'un projet ne permet pas de mesurer l'impact si on définit l'impact comme les retombées ou les effets hérités d'un projet après quelques années de la fin de ce projet.

De plus, le projet a manqué, de par les aléas vécus dans sa conception et de par l'absence d'un document de projet, d'une théorie de changement qui expose à l'avance les risques politiques et développe des mécanismes d'adaptation afin de minimiser les risques de non-obtention de résultats durables.

Mais l'on peut juger l'impact appelé immédiat du projet DEVCA par le développement des capacités techniques par la formation des cadres nationaux, des représentants de la société civile et de certains personnels des agences des Nations Unies sur la GAR et autres. Les six groupes thématiques utilisent ces connaissances dans leurs travaux d'alignement et d'intégration des agendas 2030/2063 à Terra Ranka.

Les cadres nationaux qui ont reçu l'appui du projet pour la préparation des bulletins des finances, des notes de conjoncture etc ...seront à même de le faire désormais sans l'appui du projet.

IV.5. Durabilité

Le ministre du MEIR/MEF a donné la délégation du CP et de présider les réunions du CP au Directeur Général du Plan, ce qui fut le cas jusqu'en 2017. Cependant, l'on constate un manque d'engagement de l'actuel DGP qui n'est pas tellement présent dans la mise en œuvre du projet. Il est remplacé par le Directeur du Plan qui préside et qui en même temps est chargé de la gestion quotidienne du projet. En l'absence d'une prise en charge institutionnelle du projet et du manque d'appropriation, la problématique de durabilité de ce point de vue se pose complètement.

A part le côté « prise en charge institutionnelle », une deuxième grande question reste la disponibilité financière pour leur permettre de mener à bien leurs responsabilités vu que les bailleurs de fonds ont coupé leur aide budgétaire et que les départements ministériels sont dotés de budget pour payer les salaires des fonctionnaires et le minimum pour le fonctionnement.

Le cas de l'Institut National de la Statistique (INS) est criant sur ce point. L'INS ne fonctionne que sur la base de travaux que les partenaires extérieurs leur demandent de faire.

Enfin, la durabilité des activités de développement pourrait être affaiblie par la volatilité des cadres nationaux.

Cependant, l'on a constaté que le projet a engendré des capacités techniques, mis en place des outils et des instruments qui seront présents à la fin du projet.

En effet, des activités appuyées par le projet seront à même d'être prise en charge par les nationaux telles que la préparation des bulletins des finances publiques et de la dette, des notes trimestrielles de conjoncture et de tableaux de bord. Les départements en charge en ont démontré leurs capacités techniques

Le projet a organisé la formation d'une masse critique de cadres nationaux et de représentants de la société dans des domaines-clés comme la GAR, le S & E, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques...

Le projet a appuyé dans l'élaboration, la validation et l'adoption de stratégies dans divers domaines, qui constituent des acquis du projet.

Mais si l'instabilité politique et institutionnelle persiste, il est à craindre que les acquis ne soient pas capitalisés. L'espoir réside dans un dénouement de cette crise par l'organisation des élections législatives et présidentielles transparentes et crédibles respectivement en 2018 et en 2019.

V. Défis, contraintes, problèmes rencontrés et opportunités

V.1. Défis et contraintes politiques, institutionnels et budgétaires

- L'instabilité politique et institutionnelle qui a engendré l'arrêt des aides budgétaires donc un budget quasi-inexistant pour les départements dans leurs activités,
- Le désengagement des partenaires techniques et financiers face à cette instabilité politico-institutionnelle,
- Des remaniements fréquents de PM et des membres du gouvernement dont la nomination à des postes de responsabilités des dirigeants qui sont sûrement compétents mais ne sont pas motivés,
- La volatilité du personnel de l'administration, leur démotivation et la faiblesse des capacités techniques ont influencé grandement le rythme de mise en œuvre des activités du projet. Il a été souligné par deux ou trois fois le report et le retard dans la réalisation de certaines activités,
- Le déblocage tardif des fonds de la BAD dû au contexte politique et institutionnel n'a pas beaucoup aidé les premières années du projet,
- La faible capacité d'absorption de la partie nationale dans la mise en œuvre, la gestion et le suivi de projets.

Il est à espérer que les conditions de mise en œuvre des projets seront meilleures une fois les élections législatives et présidentielles organisées et la stabilité politique et institutionnelle rétablie.

V.2. Problèmes rencontrés dans la mise en œuvre

L'évaluation des capacités des partenaires menée au début du cycle 2008 – 2012 avait conclu que le MEIR actuellement MEF disposait de la capacité, de la structure et du statut juridique nécessaires pour exécuter le projet.

Cependant, conformément aux règles et procédures de la modalité d'Exécution Nationale, la micro-évaluation de Novembre 2015 a conclu à l'existence de hauts risques dans la gestion et l'utilisation des fonds par la partie nationale. Le niveau de risque attribué par la firme mandatée est de 3, attestant un risque important du partenaire de mise en œuvre. Selon le rapport de la firme Deloitte, pour ne citer que quelques unes des conclusions : pas de mécanisme en place pour la traçabilité de l'utilisation des fonds, pas d'organigramme approuvé au SEPIR avec les noms et fonctions des titulaires des postes, le personne affecté aux services Finances n'avait pas les compétences requises pour le poste et apparemment était un volontaire au poste, pas de mécanisme de contrôle interne, pas de description de postes, pas de système de comptabilité fiable, pas de manuel de procédures,...

Le changement de modalités de mise en œuvre du NIM à l'appui au NIM a démotivé l'équipe du projet et a « ralenti » la vitesse de mise en œuvre des activités. En effet, le PNUD fait face à trop de charge de travail pour répondre rapidement aux sollicitations du projet.

En plus, comme déjà stipulé précédemment, le projet n'a pas eu de support d'un PRODOC mais construit sur des PTA parce que s'inscrivant dans une optique de transition vers le nouveau CPD et malheureusement le contexte n'a pas permis de respecter cette échéance et le CPD a dû être prolongé et conséquemment le projet avec un PTA pour 2015. Ce vide n'a pas permis de prendre en compte la théorie de changement.

V.3. Opportunités

Malgré les difficultés dues à la situation d'instabilité politique et institutionnelle, le PNUD a ciblé des secteurs et des objectifs d'expérimentation des outils et approches pertinents dans les domaines de formulation de référentiels de développement (Terra Ranka), d'outils de gestion efficace de l'aide (PGA).

L'on peut dire que les grandes initiatives suivantes ont permis une meilleure visibilité du travail entrepris par le PNUD à travers le projet DEVCA :

- Le rôle du bureau du PNUD dans l'élaboration de la Stratégie Terra Ranka Vision 2015 – 2025, le Plan Stratégique et Opérationnel 2015 – 2020,
- Le rôle du PNUD dans l'organisation de la Table Ronde de Bruxelles,
- L'appui du PNUD dans la formulation des référentiels de développement dans différents domaines et secteurs,
- Les travaux que le PNUD appuie dans l'alignement, l'intégration et la révision de Terra Ranka vis-à-vis des Agendas 2030/2063

VI. Conclusions et recommandations

VI.1. Conclusions

Conclusion n°1 : Malgré le déblocage un peu tardif des fonds de la BAD qui était obligée de se conformer aux règles de l'institution au regard de la crise politique et institutionnelle qui a prévalu en Guinée – Bissau, le partenariat avec la BAD a été satisfaisant de par la confiance que la BAD a placée au PNUD. Le répit observé entre Mars 2014 et Juin 2015 a permis la levée de cet interdit. A titre d'exemple, cette confiance a amené la BAD à confier et le gouvernement à faire gérer au/par le PNUD des fonds pour la mise en œuvre du projet d'appui au renforcement de la gouvernance économique et financière.

Conclusion n°2 : De par son mandat et ses engagements en matière de développement des capacités, ses priorités énoncées dans les plans stratégiques, le PNUD est bien placé pour appuyer la Guinée – Bissau dans le domaine de renforcement et/ou de développement des capacités.

Conclusion n°3 : Du fait du contexte politique, institutionnel et budgétaire prévalant au pays, notamment le manque de ressources, le retard dans le démarrage des autres projets, le projet DEVCA a été amené à satisfaire de nombreuses nouvelles demandes émanant du gouvernement car les priorités et les besoins du pays étaient nombreux, les partenaires prêts à aider se comptaient sur les doigts d'une seule main.

Conclusion n°4 : La faible capacité d'absorption et le manque d'appropriation du projet de la part du MEF/SEPIR en tant qu'agence d'exécution du projet et le manque de conditions juridiques et institutionnelles pour remplir les fonctions dans le cadre du NIM.

Conclusion n°5 : Le développement des capacités en matière de développement de stratégies et de politiques a été un succès. Les nationaux ont augmenté sans aucun doute leurs capacités lors de l'élaboration des différentes stratégies formulées dans le cadre du projet. L'appui du PNUD dans ce domaine a été primordial et a contribué en la mise en place de fondements substantifs pour le relèvement et le développement du pays une fois qu'il sortira de cette crise politique et institutionnelle.

Conclusion n°6 : Des capacités techniques ont été développées qui font que les départements concernés par le projet seront capables de performer leurs activités quotidiennes sans un appui permanent de l'extérieur. Ici il est fait référence à la production des bulletins des finances publiques, des bulletins de la dette, notes trimestrielles de conjoncture etc

Conclusion n°7 : Le projet a jeté des bases solides pour la mise en place de structures (API/Incubateur/CFE) aptes à promouvoir la création d'entreprises et d'emplois décents. Il s'agira pour le PNUD non plus

d'apporter un financement quelconque mais d'assurer un suivi étroit et un plaidoyer actif pour que les acquis ne soient pas perdus.

Conclusion n°8 : Les partenaires rencontrés et, plus précisément, l'UE et la BAD ont déploré le manque de mécanisme de coordination de l'aide, d'une part, ne serait-ce qu'entre les partenaires extérieurs mais surtout entre le gouvernement et les partenaires, d'autre part. Entre les partenaires, le PNUD serait le mieux placé pour jouer le rôle de « leader ». Le PNUD appuie actuellement le Secrétariat d'Etat à la Coopération Internationale dans la mise en place de ce genre de mécanisme mais dans une optique plus élargie.

Conclusion n°9 : Cette évaluation a permis de constater que les rapports trimestriels et annuels étaient dans la majorité des cas élaborés par le PNUD, ce qui est en contradiction avec les dispositions de l'Accord de gestion. Lorsqu'il y a changement de personnel, les dossiers ne suivent pas automatiquement la personne qui reprend en charge le dossier. Par contre, les comptes-rendus du CP sont préparés par la partie nationale. Le MEIR/MEF a donné une délégation au DGP pour présider le CP mais la pratique a montré qu'actuellement le DGP démontre un certain désengagement dans ses responsabilités.

Conclusion n°10 : Le projet a manqué, de par les aléas vécus dans sa conception, n'a pas eu le support d'un PRODOC et par voie de conséquence d'une théorie de changement qui aurait exposé à l'avance les risques politiques et institutionnels et développé des mécanismes d'adaptation/d'atténuation.

VI.2. Recommandations

Recommandation n°1 : Le PNUD devrait appuyer le MEF dans le renforcement de ses capacités dans l'exécution nationale et la mise en œuvre des projets. Les activités de renforcement doivent se baser sur le rapport de micro-évaluation élaboré par le cabinet Deloitte. En même temps, cet appui servira à redonner confiance non seulement au personnel du ministère mais également aux partenaires dans l'utilisation de leurs fonds.

Recommandation n°2 : Le PNUD devrait effectuer un plaidoyer vigoureux auprès du Ministre de l'Economie et des Finances pour s'assurer de son implication plus étroite dans la mise en œuvre du futur projet, ce qui ne signifie pas nécessairement sa présence aux quatre réunions de pilotage. La question est de savoir s'il ne faut pas repenser aux termes de l'Accord de gestion et avoir deux comités dont le premier serait un CP qui se réunit régulièrement une fois par an et pourrait être convoqué en réunion extraordinaire et le second comité, celui dont les réunions auraient lieu une fois tous les trimestres.

Recommandation n°3 : Le PNUD doit assurer un suivi étroit au niveau de la DG PIP pour sa transformation en API mais aussi pour la mise en place de l'incubateur pour lequel les équipements sont acquis. Un suivi étroit ne signifie pas appuyer financièrement mais effectuer une certaine pression auprès des responsables pour que le problème au niveau de la disposition des locaux puisse être réglé le plus rapidement possible.

Recommandation n°4 : Le PNUD doit continuer à appuyer jusqu'à l'opérationnalisation effective de la PGA. L'opérationnalisation devrait se faire au moins dans un premier temps avec les cinq ministères pilotes (Education, santé, énergie, infrastructures et agriculture) avec la formation des cadres affectés à ces ministères car la formation dispensée concernait environ 25 personnels des ministères du Plan et de la Coopération.

Recommandation n°5 : Les futures interventions devraient se baser sur la formulation d'un document de projet en bonne et due forme et définir une stratégie dans le cadre d'une théorie sur le changement au moment même de la planification.

Recommandation n°6 : S'agissant de l'appui que le PNUD octroie actuellement au Secrétariat d'Etat à la Coopération Internationale dans le cadre de renforcement des capacités du MAE/SECI pour la mobilisation des ressources, la coordination du partenariat et le mécanisme de coordination de l'aide, il serait sûrement bienvenu que le consultant international organise des entretiens avec les partenaires extérieurs pour les informer et les sensibiliser sur les travaux en cours pour que ces derniers aient la possibilité de donner leurs avis et leur aval sur le mécanisme qui sera mis en place. Cela pourrait également inciter les partenaires à donner des appuis financiers par la suite, si cela s'avérait nécessaire.

Recommandation n°7 : Le PNUD devrait s'impliquer au niveau de la Direction dans le CP si l'on veut mobiliser les hauts responsables du MEF.

VII. Conclusions générales et leçons apprises

Dans l'ensemble, les actions mises en œuvre dans le cadre du projet DEVCA sont pertinentes et alignées sur les priorités de Terra Ranka, de l'UNDAF et du CPD du PNUD. L'on peut dire que le projet a jeté les bases bien que fragiles de développement des capacités.

Le niveau de réalisation au niveau des différents produits est en retrait par rapport aux prévisions initiales, certaines activités ayant été réalisées dans le cadre d'autres financements. Certaines activités ont vu leur réalisation reporter d'une année à l'autre, du fait de la faible capacité d'absorption de la partie nationale. Certaines sont devenues caduques du fait du contexte politico-institutionnel existant et certaines non réalisées par manque de financement.

Par ailleurs, le déblocage tardif des fonds de la BAD, pour les raisons que nous connaissons, a eu une influence sur le rythme du projet.

L'ancrage institutionnel était adéquat, le Ministre de l'Economie et des Finances étant le gouverneur de la BAD et le Secrétaire d'Etat du Plan et de l'Intégration Régionale, le gouverneur suppléant. Cependant, aucun des deux n'a joué le rôle qui leur incombait au niveau du CP de ce projet. Un plaidoyer vigoureux est nécessaire pour le futur projet au cas le PNUD déciderait de le mettre au niveau du MEF.

De plus, il est nécessaire pour un projet de cette envergure d'élaborer un PRODOC qui permettra d'appréhender de façon exhaustive les multiples facettes du projet et d'inclure une théorie du changement qui a manqué aux deux projets précédents.

Enfin, la mise en place d'un système de suivi-évaluation aurait permis de renseigner sur les résultats atteints et les effets générés.

La mise en œuvre du projet DEVCA a permis de contribuer à la réalisation de certaines initiatives du gouvernement au niveau des documents programmatiques pour le développement du pays, surtout la Stratégie Terra Ranka Vision 2015 – 2025 et le Plan Stratégique et Opérationnel 2015 – 2020.

Un bon ancrage institutionnel ne signifie pas toujours une adhésion dynamique et productive des responsables. Un plaidoyer et l'implication au niveau de la direction du PNUD sont primordiaux.

VIII. Orientations stratégiques

Le PNUD a fait, en collaboration avec la BAD, d'importants efforts pour renforcer son positionnement dans le domaine de développement des capacités depuis le premier projet PECA et en continuant avec le projet DEVCA. Le même défi se pose encore et toujours pour la Guinée – Bissau dans ce domaine et le PNUD devra continuer à être le partenaire stratégique dans le développement des capacités des fonctions de planification, de programmation et d'approfondissement de politiques sectorielles.

Le PNUD a déjà lancé les travaux et continue dans ses efforts d'appuyer le pays pour l'intégration des agendas 2030/2063 et la révision de Terra Ranka.

Les orientations du PNUD pour le futur projet devront s'inscrire i) dans le cadre de la mise en œuvre d'actions et d'activités pour l'atteinte des ODD et ii) dans une démarche basée sur une coordination et une complémentarité plus efficaces des projets appuyés par le PNUD en développant plus de synergies entre l'Unité Programme et l'Unité Economique.

Le contexte politique, socio-économique et institutionnel actuel de la Guinée – Bissau qui conditionne dans une large mesure le champ d'appuis des partenaires extérieurs est marqué par l'arrêt des aides budgétaires, donc un fonctionnement minimal de l'administration publique, la faiblesse des capacités institutionnelles et techniques, la volatilité du personnel.

VII.1. Référentiels nationaux

Guinée – Bissau 2025 : Vision 2015 – 2025 – Terra Ranka : dix ans de réformes et d'investissements pour concrétiser le renouveau de la Guinée - Bissau

Le Plan Stratégique et Opérationnel 2015 – 2020 se décline en six (6) axes, vingt-trois (23) domaines d'actions, cinquante-trois (53) programmes et cent onze (111) projets. Il est un plan ambitieux dans ses objectifs et résultats à atteindre pour la période de cinq années.

Les actions appuyées par le PNUD se positionneront au niveau du premier axe stratégique de **Terra Ranka « Paix et Gouvernance »**.

VII.2. Référentiels au niveau des Nations Unies et du PNUD en particulier

L'Agenda 2030 pour le Développement Durable comporte dix-sept (17) objectifs de développement durable assortis de cent soixante neuf (169) cibles qui sont intégrés et indivisibles.

Il est proposé que les appuis du PNUD en Guinée-Bissau s'inscrivent au niveau de :

- 1. Objectif 17 :** « Renforcer les moyens de mise en œuvre et revitaliser le partenariat global pour le développement durable » **sur la cible 17.9 sur Développement des capacités** « Augmenter l'aide internationale pour la mise en œuvre de développement efficace et effectif des capacités et ciblé pour appuyer les plans nationaux de développement dans la mise en œuvre des ODD, à travers également la coopération Nord-Sud, Sud-Sud et triangulaire ;
- 2. Objectif 8 :** « Promouvoir une croissance économique soutenue, inclusive et durable, des emplois permanents et productifs et le travail décent pour tous **sur la cible 8.3** « Promouvoir des politiques axées sur le développement qui appuient les activités productives, la création de travail décent, l'entrepreneuriat, la créativité et l'innovation et encourager la formalisation et la croissance de micro, petites et moyennes entreprises, y inclus l'accès aux services financiers

Le Plan Stratégique, qui régit actuellement les interventions des bureaux du PNUD sur le terrain, en attendant l'officialisation du prochain 2018 - 2021, est celui de 2014 – 2017.

Le Plan stratégique 2014 – 2017 comporte 7 effets assortis de 39 produits. Le Programme du PNUD en Guinée – Bissau sur **trois (3) effets du Plan stratégique** dont l'Effet 1 concerne le projet « La croissance et le développement sont inclusives et durables, incorporant des capacités productives qui créent des emplois et des moyens d'existence durables pour les pauvres et les excluEs ».

A un niveau plus opérationnel, l'UNDAF 2016 – 2020 s'est positionné dans le cadre **de trois effets** dont l'Effet 2 « La croissance économique

est inclusive et durable, promouvant la réduction de la pauvreté, l'emploi décent, la sécurité alimentaire et la transformation structurelle de l'économie ».

La période du CPD du PNUD est de 2016 – 2020 et il est proposé que pour les années restantes, **le PNUD se positionne sur les outputs suivants :**

4. **Output 2.1.** « Les institutions de gestion et de gouvernance économique ont les capacités et les instruments pour formuler, suivre et évaluer les stratégies et plans et coordonner l'aide au développement » ;
5. **Output 2.2.** « Les populations vulnérables – particulièrement les jeunes et les femmes – bénéficient d'opportunités économiques émergentes et ont accès au marché et au financement inclusifs ;
6. **Output 3.1.** « Les institutions nationales ont les capacités de formuler, planifier et mettre en œuvre des politiques de gestion environnementale et des ressources naturelles sensibles au genre.

Les axes stratégiques suivants sont proposés pour les futures interventions du PNUD. Le principe qui sous-tend ces propositions est que, dans un pays comme la Guinée – Bissau avec les complexités et les faiblesses qu'on connaît, l'on ne peut s'attendre à des résultats durables dans un temps relativement limité.

1. Finalisation des activités stratégiques initiées dans DEVCA

Il reste deux axes que le PNUD devrait mener à bonne fin :

- 1) L'opérationnalisation effective de la PGA et le développement des capacités de l'équipe en charge de la PGA en matière de coordination avec les principaux acteurs concernés, de fiabilité et d'analyse des données sur les financements extérieurs permettant au gouvernement d'avoir un outil d'arbitrage et d'orientation des allocations budgétaires. Cette activité est à mener en relation avec les travaux d'appui du PNUD au Secrétariat d'Etat de la Coopération Internationale (SECI) dont l'objectif est de renforcer les capacités du Secrétariat dans les domaines de mobilisation, de coordination et de l'harmonisation de l'aide, les deux appuis, de par leur nature, sont étroitement liés entre eux.
- 2) Les travaux d'alignement et d'intégration des agendas 2030/2063 avec la révision de Terra Ranka et la définition des indicateurs ;

Et une troisième activité pour lequel il faut assurer un suivi étroit pour une opérationnalisation effective de l'API et de l'incubateur d'entreprises, sans incidence financière pour le PNUD.

2. Mise en place des capacités techniques et institutionnelles auprès du MEF

Le PNUD place le développement des capacités parmi les services de base que l'organisation fournit aux pays de Programme. Le PNUD définit trois niveaux de capacités : 1) L'environnement favorable i.e. la politique, la législation, les relations de pouvoir, les normes sociales .. ; 2) Le niveau organisationnel i.e. les politiques internes, les conventions, les procédures et les cadres qui permettent à une organisation de fonctionner et de remplir ses fonctions ; 3) le niveau individuel i.e. les compétences, l'expérience et les connaissances que possède l'individu.

Le développement des capacités est un développement de longue haleine. Cette approche met l'accent sur l'utilisation des systèmes nationaux et décourage les unités autonomes de mise en œuvre des projets.

La mise en œuvre de DEVCA par le MEF a été changée du NIM en appui au NIM, et ce, suite aux résultats de la micro-évaluation effectuée en Novembre 2015.

Compte tenu des principes que le PNUD prône en matière d'appropriation, de prise de responsabilités et de développement des capacités, il est proposé que le PNUD fasse une de ses priorités le développement des capacités du MEF pour que ce dernier aient les capacités de suivre et de mettre en œuvre les projets de développement qui relèveraient de son ministère.

Les actions qui doivent être entreprises sont consignées dans le rapport du bureau d'études Deloitte, pour en citer quelques unes, la mise en place de manuels de procédures, de mécanisme de contrôle interne, la préparation d'un organigramme et des descriptions de poste, la mise en place d'un système de traçabilité de l'utilisation des fonds et d'un système de comptabilité fiable etc.

Cet appui nécessiterait cependant de conduire une mini-réforme de l'administration qui ciblerait le ministère de l'économie.

3. Nouveaux axes stratégiques

En plus de ce qui est dit plus haut, il est proposé que, pour le futur projet, le PNUD, pour les trois années à venir du CPD i.e. de 2018 à 2020, se positionne au niveau de :

- **Effet 1 de l'UNDAF** « Les institutions publiques, les organisations de la société civile promeuvent la préservation et le développement de la biodiversité ainsi que la prévention et la gestion des risques de catastrophe » **pour le CPD sur le produit 3.1.** « Les institutions nationales ont la capacité de formuler, de planifier et de mettre en œuvre des politiques de gestion environnementale et des ressources naturelles qui sont sensibles au genre
- **Effet 2 de l'UNDAF** « La croissance économique est inclusive et durable, promouvant la réduction de la pauvreté, le travail décent, la sécurité alimentaire et la transformation structurelle de l'économie » **pour le CPD sur le produit 2.1.** « Les institutions de gouvernance et de gestion économique ont les capacités et les outils pour formuler, suivre et évaluer les stratégies et plans et coordonner l'aide » et **le**

produit 2.2. « Les populations vulnérables – particulièrement les jeunes et les femmes – bénéficient d'opportunités économiques émergentes et ont accès au marché et au financement inclusifs

Ces axes se résument ainsi :

1. Le développement des capacités pour la mise en œuvre et le suivi du PEO ayant intégré les ODD et déjà révisé : Il s'agirait pour le PNUD d'intervenir au niveau de l'Axe Paix et Gouvernance dans le pilotage stratégique et le suivi des politiques publiques au niveau de :

- i) La mise en place d'une cellule clé d'appui au pilotage et au suivi du PEO ;
- ii) L'appui dans l'élaboration de plans sectoriels d'opérationnalisation de la stratégie. Les secteurs que le PNUD pourra appuyer seront à définir ultérieurement, en conformité avec les ODD ;
- iii) La mise en place d'un système national de planification, de suivi et d'évaluation de la stratégie Terra Ranka et des ODD.

2. Le développement des capacités pour la mobilisation des ressources externes et internes pour la mise en œuvre et le suivi du PEO par :

- i) La mise en place d'un mécanisme de gestion, de coordination et d'harmonisation de l'aide ;
- iii) la mise en œuvre des actions identifiées dans l'étude sur les nouvelles sources de recettes pour contribuer au financement du PEO ;
- ii) La consolidation et la création de partenariats et d'alliances stratégiques avec les partenaires traditionnels et les partenaires non-traditionnels.

3. La création et/ou l'élargissement d'opportunités économiques et l'accès aux marchés et aux finances inclusifs pour les jeunes et les femmes par :

- i) La faisabilité et/ou la réactualisation d'études exhaustives i.e. en intégrant les chaînes de valeur sur les filières et les créneaux porteurs (start-ups, la transformation d'aliments, la mode,...), y inclus l'étude sur les différences de traitement juridique entre hommes et femmes (si applicable au pays), les obstacles juridiques au travail et à l'entrepreneuriat féminin,... ;
- ii) Le développement de programmes de formation en affaires pour les jeunes et les femmes par la consolidation des centres de formation existants et l'élargissement de leurs curricula. A titre d'exemple, étudier comment capitaliser, consolider et les acquis tels que le CENFI appuyé par le PNUD durant la période 2008 – 2012 ; **A mettre en œuvre dans le cadre d'un projet de création d'emplois.**

IX. Propositions d'axes d'intervention et d'actions stratégiques pour les années 2018 - 2020

UNDAF Outcome/CPD Output	Axes d'intervention	Actions stratégiques
<p>Outcome 2 : La croissance économique est inclusive et durable, promouvant la réduction de la pauvreté, le travail décent, la sécurité alimentaire et la transformation structurelle de l'économie</p> <p>Output 2.1. : Les institutions de gestion et de gouvernance économique ont les capacités et les instruments pour formuler, suivre et évaluer les stratégies et plans et coordonner l'aide au développement</p>	<p>Développement des capacités pour la mise en œuvre et le suivi du PEO ayant intégré les ODD et déjà révisé</p>	<p>Alignement, intégration des agendas 2030/2063, définition des indicateurs et révision de Terra Ranka</p> <p>Mise en place d'une cellule-clé d'appui au pilotage et au suivi du PEO</p> <p>Elaboration de plans sectoriels d'opérationnalisation de la stratégie</p> <p>Mise en place d'un système national de planification, de suivi et d'évaluation axé sur les résultats avec les composantes suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mise en place d'une structure de surveillance à haut niveau, en quelque sorte un centre politique qui définit les orientations et assure une surveillance permanente, le même niveau que la cellule -clé d'appui au pilotage et au suivi du PEO • Mise en place des structures institutionnelles : une unité centrale au niveau du MEF pour le pilotage de la conception, de la mise

<p>Outcome 1 : Les institutions publiques, les organisations de la société civile et le secteur privé promeuvent la préservation et le développement de la biodiversité et la prévention et la gestion des risques de</p>	<p>Développement des capacités techniques et institutionnelles du MEF/SEPIR</p>	<p>en œuvre et de la coordination du système du S & E et des unités de S & E au niveau des ministères (il est proposé de mettre en place des unités dans des ministères-pilotes, peut être les cinq mêmes ministères-pilotes pour la PGA). Il est proposé qu'il y ait un système de S & E pour le PEO et un système de S & E pour les programmes et projets ;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Plan d'action national de S & E avec la mise en place d'une base de données ; • Renforcement de l'INS/INE pour la production des données et fournir un appui aux ministères dans la collecte et le stockage des données • Manuel national de S & E • Renforcement des capacités nationales en S & E avec une stratégie de formation à LT <p>Mise en place des outils, mécanismes, mesures et systèmes et formation du personnel du MEF dans la gestion, la mise en œuvre et le suivi des projets de développement</p>
--	---	--

<p>catastrophes</p> <p>Output 3.1. : Les institutions nationales ont les capacités de formuler, planifier et mettre en œuvre des politiques de gestion environnementale et des ressources naturelles sensibles au genre</p> <p>Outcome 2 : La croissance économique est inclusive et durable, promouvant la réduction de la pauvreté, le travail décent, la sécurité alimentaire et la transformation structurelle de l'économie</p> <p>Output 2.1. : Les institutions de gestion et de gouvernance économique ont les capacités et les instruments pour formuler, suivre et évaluer les stratégies et plans et coordonner l'aide au développement</p>	<p>Développement des capacités pour la mobilisation des ressources externes et internes pour la mise en œuvre et le suivi du PEO</p>	<p>Opérationnalisation effective de la PGA : revue/réactualisation des variables contenues dans la PGA, élaboration du draft 0 du plan de gestion des données, finalisation de la version pilote, paramétrage, définition des autorisations d'accès,</p> <p>Mise en place d'un mécanisme de gestion, de coordination et d'harmonisation de l'aide</p> <p>Mise en œuvre des actions identifiées dans l'étude sur les nouvelles sources de recettes pour contribuer au financement du PEO</p> <p>La consolidation et la création de partenariats et d'alliances stratégiques avec les partenaires traditionnels et non-</p>
---	--	--

<p>Outcome 2 : La croissance économique est inclusive et durable, promouvant la réduction de la pauvreté, le travail décent, la sécurité alimentaire et la transformation structurelle de l'économie</p> <p>Output 2.2. : Les populations vulnérables – particulièrement les jeunes et les femmes – bénéficient d'opportunités économiques émergentes et ont accès aux marchés et finances inclusifs</p>	<p>Création et/ou l'élargissement d'opportunités économiques et l'accès aux marchés et finances inclusifs pour les jeunes et les femmes</p>	<p>traditionnels</p> <p>Réalisation et/ou réactualisation d'études exhaustives intégrant les chaînes de valeur sur les filières et les créneaux porteurs (start-ups, transformation d'aliments, mode,...), y inclus l'étude sur les différences de traitement juridiques entre hommes et femmes (si elles existent), les obstacles juridiques au travail et à l'entrepreneuriat féminin...</p> <p>Développement de programmes de formation en affaires et en gestion d'affaires et des entreprises pour les jeunes et les femmes par la consolidation des centres de formation déjà existants et l'élargissement de leurs curricula. A titre d'exemple, étudier comment capitaliser, consolider, élargir et étoffer les acquis des centres tels que le CENFI appuyé par le PNUD durant la période 2008 - 2012</p>
--	---	---

--	--	--

X. Personnes rencontrées

Nom et prénom	Institutions
Partenaires nationaux	
1. Antonio Gomes	SEPIR/DGP
2. Malam Camara	DGP/PIP
3. Malam Mané	DGP
4. Iaia Candé	DGE
5. Agostinho Có	DGP/DDR
6. Moussa Barry	MEF/PNUD
7. Issa Jandi	SEPIR
8. Bruno Jauad	DG PIP
9. Suande Camara	INS/INE
10. Carlos Mendes Da Costa	MEF/CT
11. Eduardo Pimental	CFE
12. Da Cumba Gomes Sá	DGCI/Contentieux
13. Ilda Porcila	DGCI
14. Da Silva	DGCI
15. Ezequiel	DGCI/Communication et Education Fiscale
16. Domingos Dias Lopes	Service Informatique et Statistique
17. Leonel Infamara Mane	Contrôle Interne
18. Totas João Correia	DGPEE
19. Abbas Djalo	Min Commerce
Partenaires techniques et financiers	
20. David Mclachlan-Karr	RR/PNUD
21. Gabriel Dava	DRR (P)/PNUD
22. Luca Roffarello	Economiste Principal
23. Ignacio Ie	Economiste National
24. Bailo Amadu	Programme Specialist
25. Taino Monteiro	Programme Analyst
26.	BM
27. Hervé Rousseau	UE
28. Fernando Lobato	BAD