

DANIEL MIKAYOULOU
Expert en planification, suivi et évaluation

**Rapport Final de l'évaluation de l'effet 2 du
programme pays du bureau du Programme des Nations
Unies pour le développement (PNUD) - Guinée Bissau**

HP

2018

Table des matières

Acronymes.....	2
Remerciements	3
Résumé exécutif	3
I - Introduction.....	8
I.1 - Justification de l'évaluation.....	9
I.2 - Objectifs de l'évaluation.....	9
I.3 - Méthodologie de l'évaluation	10
I.5 - Portée et limites de l'évaluation	11
II - Contexte national : Défis majeurs et opportunités.....	12
III - Caractérisation de l'effet 2, constats et appréciation des progrès enregistrés vers sa réalisation	14
III.1 - Caractérisation de l'effet 2.....	14
III.1.1 - Pertinence de l'effet 2.....	15
III.1.2 - Cohérence avec les effets1 et 3.....	15
III.1.3 - Théorie du changement	16
III.2 - Constats et appréciation des progrès enregistrés vers la réalisation de l'effet 2.....	21
IV - Contribution du PNUD aux progrès enregistrés vers la réalisation de l'effet 2.....	23
IV.1 - Pertinence de la contribution du PNUD.....	23
IV.2 - Positionnement stratégique du PNUD	23
IV.3 - Efficacité de la contribution du PNUD	24
IV.3.1 - Progrès vers la réalisation des cibles des produits du CPD.....	24
IV.3.1 - Contribution aux progrès et changements enregistrés au niveau de l'effet 2	24
IV.4 - Développement des partenariats	29
IV.5 - Efficience de la contribution du PNUD.....	29
IV.6 - Facteurs ayant influencé la contribution du PNUD à l'effet 2	31
IV.7 - Durabilité de la contribution du PNUD	31
V - Cadre institutionnel, suivi et évaluation	32
V.1 - Cadre institutionnel	32
V.2 - Suivi et évaluation.....	32
VI - Leçons apprises	33
VII - Recommandations	34
Annexes	35

Acronymes

CPD	<i>Country programme document</i>
ENA	<i>Ecole nationale d'administration</i>
DEVCA	<i>Projet de renforcement des capacités d'analyse et de formulation des politiques et de gestion de l'aide</i>
LED	<i>Local economic development - Projet création des conditions pour le développement local et la gouvernance locale</i>
OCB	<i>Organisation communautaire de base</i>
ODD	<i>Objectifs de développement durable</i>
ONG	<i>Organisation non gouvernementale</i>
ONUFEMMES	<i>Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation de la femme</i>
OSC	<i>Organisation de la société civile</i>
PPBS	<i>Planification - Programmation-Budgétisation-Suivi</i>
PTF	<i>Partenaires techniques et financiers</i>
SEPIR	<i>Secrétariat d'Etat à la planification et l'intégration régionale</i>
Tdrs	<i>Termes de référence</i>
UEMOA	<i>Union économique et monétaire ouest-africaine</i>
UNDG	<i>Groupe des Nations Unies pour le développement</i>
UNEG	<i>Groupe des Nations Unies pour l'évaluation</i>
UNFPA	<i>Fonds des Nations Unies pour la population</i>
UNICEF	<i>Fonds des Nations Unies pour l'enfance</i>
UNPAF	<i>Cadre de partenariat des Nations Unies</i>

Remerciements

Je voudrais remercier l'équipe de management du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le groupe de référence de l'évaluation pour leurs commentaires pertinents sur le rapport de démarrage et leurs orientations.

Mes remerciements s'adressent également aux partenaires du Gouvernement et aux représentants des collectivités territoriales pour les échanges fructueux que nous eus pendant nos visites dans les régions.

Je tiens à exprimer ma reconnaissance aux représentants des Partenaires techniques et financiers et des autres agences pour les échanges très édifiants que nous avons eus et les documents très utiles mis à notre disposition.

Résumé exécutif

Le bureau du PNUD a réalisé l'évaluation des effets 1,2 et 3 en collaboration avec le Gouvernement et les autres parties prenantes du CPD 2016 - 2020. Cet exercice qui a été conduit du 21 octobre au 26

novembre 2018 a été mené dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'évaluation 2016 - 2020 du CPD. Sa réalisation a coïncidé avec la conduite de la revue à mi-parcours de l'UNPAF 2016 - 2020. Mais, les équipes d'évaluation en charge de ces deux exercices n'ont pas eu l'opportunité d'échanger sur leurs approches méthodologiques, les constats, les conclusions et les recommandations préliminaires. Il aurait été plus logique que l'évaluation des effets soit entreprise avant cette revue.

Les objectifs et les résultats attendus de l'évaluation des effets sont déclinés dans les Termes de référence (Tdr) joints en annexe. La méthodologie de l'évaluation a été participative. Elle a permis de mobiliser toutes les parties prenantes clés à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation du CPD 2016 - 2020. Elle s'est inspirée de l'approche de « *L'évaluation orientée sur l'utilisation* » développée par M. Q. Patton qui a permis d'accorder une attention particulière aux motivations et aux attentes particulièrement à l'utilisation envisagée de l'évaluation par le bureau du PNUD et les autres parties prenantes. Elle a été guidée par les principes programmatiques des Nations Unies notamment l'approche basée sur les droits de l'homme et l'égalité des sexes. Elle a veillé au respect des normes et standards définis par le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation (UNEG).

La méthodologie s'est également inscrite dans une perspective stratégique qui s'est attachée à identifier des évidences ou des données probantes pour démontrer objectivement la contribution du PNUD aux progrès enregistrés vers la réalisation de l'effet 2. Elle ne s'est donc pas appesantie sur l'analyse des progrès enregistrés dans la mise en œuvre des activités et la réalisation des produits du CPD ainsi que des produits des projets. Mais, il est apparu que la période couverte par l'évaluation a été trop courte pour recueillir des évidences. De ce fait, en se basant sur la théorie de changement de l'effet 2, la méthodologie a plutôt consisté à vérifier que les interventions et les résultats de processus déjà obtenus par le PNUD s'inscrivent dans la bonne direction pour apporter une contribution significative à la réalisation de cet effet.

La méthodologie a aussi consisté à combiner les méthodes quantitatives et qualitatives. La contribution du PNUD aux changements escomptés ou non escomptés observés au niveau de l'effet a été appréciée à l'aune des quatre critères d'évaluation proposés dans les Tdrs à savoir : ***La pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité***. Ces critères ont guidé la formulation des questions évaluatives déclinées dans la matrice d'évaluation qui a été un outil essentiel pour la conduite de cet exercice. La revue documentaire, les entretiens, les groupes de discussion et les visites de terrain ont été les principales méthodes utilisées pour la collecte des données nécessaires pour porter un jugement objectif sur la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité de la contribution du PNUD aux progrès enregistrés vers la réalisation de l'effet. L'utilisation de ces trois méthodes a facilité la triangulation des sources des données afin de contrôler leur fiabilité.

La revue documentaire a été conduite au cours de la visite de terrain à Bissau du 21 octobre au 08 novembre 2018. Les visites de terrain ont été réalisées à Cacheu, Bafata et Gabu du 03 au 05 novembre 2018. Un groupe de discussion a été organisé à Gabu le 03 novembre 2018 avec les membres des équipes techniques des sections et des secteurs mises en place avec l'appui du projet LED. La liste des personnes rencontrées est jointe en annexe.

En se basant sur les données collectées, l'analyse s'est attachée à démontrer la contribution du PNUD à l'effet 2. Les constats, les conclusions, les leçons apprises et les recommandations préliminaires de l'évaluation de l'effet 2 furent présentés lors de l'atelier de restitution organisé conjointement par la Direction générale de la coopération et le PNUD le 07 novembre 2018. L'analyse a abouti aux conclusions ci-après :

Au cours des deux dernières années, le PNUD ne s'est pas dotée d'une **vision stratégique explicite à l'horizon 2030** qui devrait permettre d'assurer la cohérence des cycles de programmation et la continuité des interventions visant des changements transformationnels qui ne sont pas réalisables au terme d'un cycle de programmation.

La théorie du changement n'a pas été utilisée comme un outil essentiel pour la programmation, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des programmes et des projets. Elle a été considérée comme un simple outil théorique.

L'efficacité a été jugée assez satisfaisante. En effet, les progrès enregistrés vers l'atteinte des cibles des produits 2.1 et 2.2 ont été lents. Mais, des résultats de processus clés ont été réalisés : **L'élaboration de la matrice des résultats du plan opérationnel « Terra Ranka » 2015 -2020**. Cette matrice alignée aux ODD, à l'agenda 2063 de l'Afrique et aux recommandations de l'évaluation de la fragilité est un outil essentiel pour la gouvernance économique particulièrement pour la gestion stratégique du développement. En outre, il convient de relever les autres résultats de processus clés suivants : **Le guide d'élaboration des plans de développement local durable, la formation des membres des équipes techniques, la réalisation des diagnostics participatifs et l'élaboration de 3 plans de développement local dans la région de Cacheu, l'élaboration en cours du projet de loi sur les institutions locales, l'insertion de la planification locale dans le curricula de l'ENA.**

Le renforcement des capacités et l'appui à la planification locale s'inscrit dans la perspective de l'approche de développement basé sur les territoires. Cet appui a ouvert une piste que le PNUD devrait explorer pour soutenir **la territorialisation des ODD** qui requiert **la territorialisation des politiques publiques** ainsi que **la convergence des politiques publiques**.

L'efficience n'a pas été satisfaisante même si le taux d'exécution financière s'est situé à 81% au cours de 2016 et 2017. En effet, le taux d'exécution financière du produit 2.2 n'est pas en adéquation avec les progrès enregistrés vers l'atteinte des cibles de ce produit.

La durabilité des interventions est assurée à travers des leviers pertinents notamment l'alignement stratégique au plan opérationnel « **Terra Ranka** », le renforcement des capacités, la modalité d'exécution nationale. Toutefois, il a été relevé que les stratégies de retrait des projets ne sont pas explicites. Elles sont peu connues des partenaires du Gouvernement et d'autres parties prenantes.

Le cadre institutionnel et les arrangements de gestion sont caractérisés par l'existence de faibles synergies et complémentarités entre les projets DEVCA et LED. Cette faiblesse concerne aussi les projets contribuant aux effets 1 et 3.

Le dispositif de suivi et évaluation du PNUD doit être renforcé pour permettre le suivi des effets, des risques et des hypothèses liés aux effets et pour promouvoir le renforcement des capacités nationales en suivi et évaluation qui a été faible au cours des deux dernières années. A la faveur de l'élaboration de la matrice des résultats du plan opérationnel « **Terra Ranka** » qui a l'avantage de fournir une batterie d'indicateurs, le PNUD devra appuyer **l'élaboration des fiches de métadonnées de ces indicateurs, aider à l'élaboration du plan de suivi et évaluation du plan opérationnel et si possible à l'élaboration de la politique nationale d'évaluation**. Il devra entreprendre des actions de plaidoyer et apporter un appui technique pour **l'institutionnalisation de la GAR**. Son appui devra aussi porter sur le renforcement des capacités en suivi et évaluation du SEPIR et des ministères. Une amélioration de la gestion des connaissances s'avère nécessaire.

Les constats et les conclusions de l'analyse ont mis en relief les principales leçons suivantes :

La théorie du changement a été appréhendée comme un simple outil théorique. Il est opportun d'organiser des échanges sur l'importance de la théorie de changement et des sessions de formation sur cette thématique.

La faible appropriation du CPD et la faible implication de la partie nationale particulièrement du SEPIR et de la Direction générale de la coopération internationale dans l'évaluation des effets.

La faible implication du Bureau du Coordonnateur Résident et des agences dans l'évaluation des effets.

L'incohérence entre l'évaluation des effets et la revue à mi-parcours de l'UNPAF

La gestion des connaissances est encore faible. Au cours de la mission, la collecte documentaire a exigé le recours à plusieurs personnes pour obtenir les rapports et certains documents importants. Le PNUD devra améliorer la gestion des connaissances.

A la lumière des conclusions de l'analyse et des leçons apprises exposées ci-dessus, il a été formulé les principales recommandations ci-après pour les deux prochaines années et le prochain cycle de programmation :

Recommandation 1 : *ormuler une vision stratégique du bureau pour l'horizon 2030 en s'inspirant de la vision du plan stratégique 2018 - 2021.* Cette vision permettra d'assurer la cohérence des prochains cycles de programmation. Elle s'avère indispensable pour garantir la continuité des interventions visant à produire des changements transformationnels qui ne peuvent se produire au terme d'un cycle de programmation.

Recommandation 2 : *Utiliser la théorie du changement comme un outil qui doit guider la planification opérationnelle, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation du CPD, des programmes et des projets.* Cette utilisation exige la flexibilité en tenant compte de l'évolution du contexte de mise en œuvre, des progrès enregistrés et des leçons apprises. La théorie du changement doit donc être appropriée par le personnel du programme et des unités de gestion des projets.

Recommandation 3 : *Au cours des deux prochaines années et du prochain cycle de programmation, concentrer les interventions du PNUD sur trois chantiers stratégiques notamment*

- (i) *La mise en place d'un système de planification, de programmation, de budgétisation, de suivi et évaluation opérationnel et efficace aux niveaux central, sectoriel et local : Ceci permettra le déploiement de la chaîne PPBS à tous ces niveaux.* La matrice des résultats du plan opérationnel « **Terra Ranka** » est déjà une avancée significative. Il est urgent de procéder à sa finalisation et sa déclinaison au niveau sectoriel. Le PNUD devra appuyer l'intégration des ODD dans les politiques sectorielles. La planification locale permet de décliner la chaîne PPBS et les ODD au niveau local. L'appui du PNUD est aussi nécessaire pour l'élaboration des fiches de données des indicateurs retenus dans cette matrice, du plan de suivi et évaluation du plan opérationnel « **Terra Ranka** » et si possible de la politique nationale d'évaluation. Il devra s'investir dans le renforcement des capacités du SEPIR et des ministères ainsi que dans la production des données statistiques. Les secteurs porteurs de croissance devront être prioritaires.
- (ii) *Le développement des chaînes de valeurs en priorité dans les secteurs de croissance particulièrement l'agriculture et l'agro-business et la pêche :* L'appui du PNUD au développement des chaînes de valeurs permettra d'impulser sa contribution à la promotion

de la croissance, la réduction de la pauvreté, l'amélioration de la sécurité alimentaire et la création d'emplois. La finance inclusive et l'accès aux marchés devront être pris en compte dans le développement des chaînes de valeurs.

- (iii) ***La décentralisation et le développement local*** : Le PNUD devra poursuivre son appui à l'élaboration de la loi sur les institutions locales, conduire des actions de plaidoyer pour son adoption par le parlement et sa promulgation. Les interventions du PNUD en matière de planification locale s'inscrivent dans la perspective de l'approche de développement basé sur les territoires. Dans le sillage de l'appui à la planification locale, le PNUD pourrait amorcer l'appui à ***la territorialisation des ODD***, conduire des actions de plaidoyer et fournir un appui technique ***pour la territorialisation des politiques publiques***. Son plaidoyer et son appui technique devront aussi porter sur ***la convergence des politiques publiques*** qui est essentielle pour la réalisation des ODD.

Recommandation 4 : Accélérer les progrès vers l'atteinte des cibles des produits du CPD afin d'impulser la contribution du PNUD à l'effet 2. Les progrès ont été lents notamment pour le produit 2.2. Il n'a pas été aisé de trouver des évidences pour démontrer la contribution du PNUD à l'effet 2. Comme l'a dit plus haut, en plus de la mise en place d'un système de planification opérationnel et efficace, le PNUD s'attachera à mettre en œuvre des interventions visant à créer des opportunités économiques pour les jeunes et les femmes, et à faciliter leur accès aux produits de la finance inclusive et aux marchés.

Recommandation 4 : Améliorer l'efficacité de la mise en œuvre du CPD. L'efficacité n'a pas été satisfaisante même si le taux d'exécution financière a été de 81%. Le taux d'exécution financière du produit 2.2 n'est pas en adéquation avec les progrès enregistrés vers l'atteinte des cibles de ce produit. Le PNUD devra accélérer ces progrès pour améliorer l'efficacité.

Recommandation 5 : Renforcer les dispositions visant à assurer la durabilité des interventions et des résultats. Les leviers utilisés par le PNUD pour garantir la durabilité sont pertinents. Toutefois, les projets devront développer et mettre en œuvre des stratégies de retrait plus explicites, négociées et convenues avec les partenaires du Gouvernement.

Recommandation 6 : Améliorer l'efficacité du cadre institutionnel et des arrangements de gestion. Le PNUD devra prendre des mesures adéquates pour renforcer les synergies et les complémentarités entre les projets DEVCA et LED ainsi qu'avec les projets contribuant aux effets 1 et 3. Les synergies sont encore faibles.

Recommandation 7 : Renforcer le dispositif du suivi et évaluation du PNUD et son appui au renforcement des capacités nationales dans ce domaine. Au cours des deux prochaines années, le PNUD devra régulièrement assurer le suivi des effets en étroite collaboration avec les groupes résultats et le groupe suivi et évaluation de l'UNPAF. Il devra plaider et fournir un appui technique pour l'harmonisation du calendrier de suivi et l'évaluation de l'UNPAF et les plans de suivi et évaluation des agences. Il devra soutenir le Gouvernement dans l'élaboration des fiches de métadonnées, du plan de suivi et évaluation du plan opérationnel « ***Terra Ranka*** » et l'élaboration de la politique nationale d'évaluation. Le PNUD devra entreprendre un plaidoyer et appuyer ***l'institutionnalisation de la GAR***. Il devra améliorer la gestion des connaissances à travers la capitalisation et la valorisation des leçons apprises, des bonnes pratiques, etc.

I - Introduction

I.1 - Justification de l'évaluation

Dans le cadre de la mise en œuvre de son plan d'évaluation 2016 - 2020, le bureau du PNUD s'est engagé à conduire l'évaluation des effets 1, 2 et 3¹ du Cadre de partenariat pour le développement (UNPAF) 2016 - 2020 auquel s'est aligné son Document de Programme Pays (CPD) 2016 - 2020. Le présent rapport concerne l'effet 2 énoncé comme suit : « **La croissance économique est inclusive et durable pour promouvoir la réduction de la pauvreté, l'emploi décent, la sécurité alimentaire, la transformation structurelle de l'économie** ». La conduite de cet exercice évaluatif a coïncidé avec la finalisation de la revue à mi-parcours de l'UNPAF². Il aurait été judicieux que l'évaluation des effets soit conduite avant la revue à mi-parcours de l'UNPAF qui aurait mise à contribution ses conclusions, leçons apprises et recommandations.

L'évaluation de l'effet 2 pourrait être jugée précoce si l'on considère que les progrès ou les changements escomptés ne peuvent pas se produire ou être perceptibles au terme de deux ans de mise en œuvre. Mais, les entretiens avec le groupe de référence du bureau du PNUD ont révélé que l'évaluation de l'effet 2 n'a pas seulement été motivée par son inscription dans le plan d'évaluation 2016-2020. **Son évaluabilité** a été particulièrement justifiée d'une part par la nécessité d'assurer l'alignement du programme pays du PNUD au nouveau plan stratégique 2018 - 2021 du PNUD au niveau global et d'autre part par l'évolution du contexte national.

En effet, le nouveau plan stratégique 2018 - 2021 du PNUD vise essentiellement à contribuer à la mise en œuvre de l'agenda 2030. Les programmes pays doivent donc s'aligner à ce plan stratégique pour aider les pays récipiendaires à élaborer et mettre en œuvre des politiques adéquates pour la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD) à l'horizon 2030. L'évolution du contexte national notamment la persistance des défis majeurs de gouvernance politique et de développement requiert un réajustement des interventions du PNUD.

I.2 - Objectifs de l'évaluation

Selon les Tdrs, l'évaluation des effets s'est assignée comme objectif général l'appréciation de la contribution du PNUD à la réalisation des trois effets énoncés plus haut.

De façon spécifique, elle s'est fixée les principaux objectifs suivants : (i) **Apprécier les progrès enregistrés vers l'atteinte des effets 1, 2 et 3 déclinés dans le Cadre de coopération pays du PNUD** ; (ii) **Analyser les facteurs externes** (politiques, sociologiques, économiques, etc.) qui auraient positivement ou négativement influencé l'atteinte de ces effets ; (iii) **Analyser la pertinence** de ces effets en tenant compte du contexte et des besoins du pays ; (iv) **Evaluer la contribution significative du PNUD aux progrès enregistrés vers l'atteinte de ces effets et analyser son positionnement stratégique en Guinée Bissau en appréciant sa valeur ajoutée à l'évolution des priorités nationales et du contexte de développement** ; (v) **Evaluer la durabilité des effets escomptés** (Appropriation du changement par les bénéficiaires, transfert de compétences, etc.) ; (vi) **Quantifier dans la mesure du possible la réalisation des effets en termes d'état de droit et de gouvernance démocratique, de réduction de la pauvreté et de protection des ressources naturelles particulièrement sur la croissance des activités et des revenus, la**

¹ L'effet 3 du CPD 2016 - 2020 du PNUD correspond à l'effet 4 de l'UNPAF

² L'équipe d'évaluation des effets n'a pas eu l'opportunité d'échanger avec le consultant international chargé de conduire cette revue à mi-parcours. Elle n'a pas non plus eu accès au rapport provisoire de ladite revue. Cependant, deux membres de l'équipe d'évaluation des effets (1 & 2) ont pris part à l'atelier de restitution qui s'est déroulée le 8 novembre 2018 à l'hôtel Azalaï.

*satisfaction des besoins de base et l'amélioration des conditions de vie, le renforcement des capacités des acteurs locaux et l'amélioration de la qualité des services ; (vii) Evaluer la stratégie de partenariat et de mobilisation des ressources du PNUD pour la réalisation des effets escomptés en termes de qualité et de volume de fonds mobilisés ainsi que des arrangements de production des rapports ;(viii) Evaluer la pertinence des **indicateurs de suivi et évaluation** et leur adaptation à l'évaluation des effets ; (ix) Evaluer la validité et la pertinence des **risques et des hypothèses** identifiés ; (x) Evaluer les **stratégies de partenariats et de mobilisation des ressources** ainsi que l'atteinte des cibles fixées et des perspectives.*

I.3 - Méthodologie de l'évaluation

La méthodologie de l'évaluation a été décrite dans le rapport de démarrage préparé par l'équipe d'évaluation et approuvé par le groupe de référence de l'évaluation. En se basant sur l'approche participative, elle a permis de mobiliser les différentes parties prenantes à la mise en œuvre du CPD notamment les ministères partenaires, les collectivités territoriales, les agences des Nations Unies. Elle a été aussi guidée par les principes et l'approche de « **L'évaluation orientée sur l'utilisation** » développée par M. Q. Patton qui a permis d'accorder une attention particulière aux motivations et aux attentes particulièrement à l'utilisation envisagée de l'évaluation par le bureau du PNUD et les autres parties prenantes. Elle a tenu compte des principes programmatiques des Nations Unies notamment de l'approche basée sur les droits de l'homme et de l'égalité des sexes. Elle a veillé au respect des normes et standards définis par le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation (UNEG).

La méthodologie s'est également inscrite dans une perspective stratégique. Précisément, elle ne s'est pas appesantie sur l'analyse des progrès enregistrés dans la mise en œuvre des activités et la réalisation des produits du CPD ainsi que des produits des projets qui y contribuent. Elle s'est plutôt attachée à démontrer la contribution des interventions et des produits du CPD aux changements escomptés et non escomptés observés au niveau de l'effet 2. Mais, il est apparu que la période couverte par l'évaluation a été trop courte pour recueillir des évidences relatives aux changements escomptés. De ce fait, en se basant sur la théorie de changement de l'effet 2, la méthodologie a plutôt consisté à vérifier que les interventions et les résultats de processus déjà obtenus par le PNUD s'inscrivent dans la bonne direction pour apporter une contribution significative à sa réalisation. Le recours à la combinaison des méthodes quantitatives et qualitatives s'est avéré très approprié pour recueillir les évidences qui ont permis de mettre en lumière cette tendance ou du moins les signes précurseurs de celle-ci.

La contribution du PNUD aux changements escomptés ou non escomptés observés au niveau de l'effet a été appréciée à l'aune des quatre critères d'évaluation proposés dans les Tdrs à savoir : **La pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité**. Ces critères ont guidé la formulation des questions évaluatives déclinées dans la matrice d'évaluation qui a été un outil essentiel pour la conduite de cet exercice. La méthodologie a essentiellement consisté à procéder à la revue documentaire, conduire des entretiens, animer les groupes de discussion et faire des visites de terrain pour collecter les données nécessaires qui ont été analysées afin de porter un jugement objectif sur la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité de la contribution du PNUD aux progrès enregistrés vers la réalisation de l'effet.

La revue documentaire a été conduite au cours de la visite de terrain à Bissau du 21 octobre au 08 novembre 2018. Les données et les informations ont été essentiellement recueillies dans le l'UNPAF, le CPD du PNUD, les Rapports annuels orientés sur les résultats produits par le PNUD (ROAR), les

rapports des programmes et des projets exécutés avec l'appui du PNUD, les rapports d'études et d'enquêtes produits par le Gouvernement notamment par les ministères partenaires. La liste des documents consultés est jointe à l'annexe.

S'agissant des entretiens, des groupes de discussion et des visites dans les zones d'intervention du PNUD, ils ont été conduits concomitamment avec la revue documentaire. Un échantillon de commodité a été construit avec l'appui du PNUD qui a facilité l'identification des personnes à inclure dans l'échantillon. Précisément, les entretiens ont été conduits avec des informateurs clés tels que les membres du groupe de référence de l'évaluation, le personnel des unités de gestion des projets DEVCA et LED, les cadres du Secrétariat d'Etat en charge de la planification (SEPIR), du ministère de l'agriculture, du ministère des mines, du ministère de l'administration territoriale. Les visites de terrain ont été réalisées à Casheu, Bafata et Gabu du 03 au 05 novembre 2018. Un groupe de discussion a été organisé à Gabu le 03 novembre 2018 avec les membres des équipes techniques des sections et des secteurs mises en place avec l'appui du projet LED. La liste des personnes rencontrées est jointe en annexe.

L'utilisation de ces trois méthodes a facilité la triangulation des sources des données afin de contrôler leur fiabilité. En se basant sur les données collectées, l'analyse a d'abord cerné les changements escomptés et non escomptés qui se sont produits au niveau de l'effet 2. Elle a ensuite élucidé les facteurs ayant influencé ces changements. Enfin, elle s'est appesantie sur l'appréciation de la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité de la contribution du PNUD à ces changements. L'analyse a mis donc l'accent sur le critère **contribution et** non sur le critère **attribution** qui se focalise sur la livraison des produits.

Les constats, les conclusions, les leçons apprises et les recommandations préliminaires de l'évaluation de l'effet 2 furent présentés lors de l'atelier de restitution organisé conjointement par la Direction générale de la coopération et le PNUD le 07 novembre 2018.

I.5 - Portée et limites de l'évaluation

L'évaluation de l'effet 2 apporte des réponses aux questions évaluatives déclinées dans les Tdrs en se basant sur des évidences. Elle s'est attachée à montrer que les interventions et les résultats de processus réalisés par le PNUD au cours des deux dernières années sont dans la bonne direction pour contribuer à la réalisation de l'effet. Cependant, à ce stade de la mise en œuvre du CPD, il n'a pas été possible de recueillir des données probantes pour démontrer la contribution directe du PNUD aux changements observés au niveau de l'effet 2. L'évaluation suggère des leçons apprises et formule des recommandations utiles pour la mise en œuvre du CPD au cours des deux prochaines années et la préparation du prochain cycle de programmation.

II - Contexte national : Défis majeurs et opportunités

Au cours des deux dernières années, la mise en œuvre du CPD 2016 - 2020 s'est déroulée dans un contexte national marqué par de nombreux défis majeurs et des opportunités qui ont influencé les progrès relatifs à la réalisation des produits et vers l'atteinte de l'effet 2. La description du contexte national aborde succinctement les défis politiques, économiques, sociaux et environnementaux. Mais, elle se focalise sur la croissance économique, l'emploi décent, la pauvreté multidimensionnelle et la sécurité alimentaire qui sont les principaux aspects mis en exergue dans l'énoncé de l'effet 2. La transformation structurelle de l'économie est aussi reflétée dans cet énoncé. Mais, elle ne fait pas l'objet d'un examen approfondi.

La Guinée Bissau est située en Afrique de l'ouest. Elle couvre une superficie de 36.125 km². Elle partage des frontières avec le Sénégal et la République de Guinée. En 2009, sa population était estimée à 1.449.230 habitants dont 51,6% de femmes et 50,2% de jeunes dont l'âge varie entre 15 et 35 ans (Recensement Général de la Population et l'Habitation de 2009). Le pays est doté d'un immense capital naturel constitué d'importantes ressources forestières, hydriques et pédologiques. 71% du territoire national est couvert par la forêt. Les sols à vocation agropastorale représentent une superficie de 1.110.000 ha, soit 32% de la superficie totale. Ce capital naturel très peu exploité constitue un atout considérable pour la promotion de la croissance et la réduction de la pauvreté. La position géographique de la Guinée est stratégique en raison de son ouverture sur la mer, le Sénégal et la Guinée. La jeunesse de sa population est aussi un potentiel pour la capture du dividende démographique si le pays accroît les investissements publics et privés en faveur des jeunes notamment dans l'éducation, la formation professionnelle, la santé et l'emploi décent.

La constitution de 1996 a consacré la démocratie comme mode de gouvernement fondé sur la souveraineté du peuple, l'état de droit, la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, le respect des droits de l'homme, le multipartisme et la participation citoyenne. La constitution a entériné les dispositions des instruments internationaux et régionaux des droits de l'homme. Il a ratifié 14 traités et conventions internationaux sur les (19) instruments internationaux des droits de l'homme clés des Nations Unies. La représentativité de la femme dans les « **Organes de souveraineté** » reste faible. En 2014, le parlement comptait 14% environ de femmes (15 femmes sur 102) et le Gouvernement cinq (5) femmes sur un total de 16 postes ministériels et une Secrétaire d'Etat sur un total de 15 postes de secrétariats d'état représentant respectivement 30% et 6%. La Guinée Bissau est un Etat décentralisé. L'organisation administrative structure le territoire national en 8 régions administratives divisée en secteurs qui sont subdivisés en sections. Celles-ci sont des regroupements de villages.

En dépit de la consécration de la démocratie par la constitution de 1996, l'histoire politique de la Guinée Bissau est marquée par une instabilité politique et institutionnelle récurrente. En 2014, à la faveur du rétablissement de l'ordre institutionnel à la suite du coup d'état de 2012 et de la transition politique, le pays a connu une relative stabilité politique et institutionnelle jusqu'au milieu de l'année 2015. Pendant cette période, on a noté une amélioration des indicateurs économiques et sociaux notamment de la croissance économique, du taux de scolarisation, du taux de mortalité maternelle, du taux de mortalité infantile, etc.

L'amélioration du climat politique, le sursaut national et le regain de la confiance des PTF ont motivé les autorités politiques à se doter de *la vision stratégique « Guinée-Bissau 2025 »* déclinée dans la stratégie 2015-2025. Le plan opérationnel « Terra Ranka » fût élaboré pour mettre en œuvre cette stratégie. Ce plan est structuré en six axes stratégiques : *L'axe « Moteurs de croissance », l'axe « Paix et Gouvernance », l'axe « Biodiversité et capital naturel », l'axe « Infrastructures et développement urbain », l'axe « Développement humain » et l'axe « Simplification du cadre des affaires et*

développement du secteur privé ». L'analyse de ces outils stratégiques montre que la gestion stratégique du développement est fondée sur la chaîne **Planification-Programmation-Budgétisation - Suivi (PPBS)**. En mars 2015, la table ronde organisée par le Gouvernement fût un grand succès.

Mais, cet élan politique fût brisé en août 2015. En effet, les tensions politiques entre la présidence de la république et le Gouvernement ont déclenché une crise politique qui a de nouveau précipité le pays dans l'instabilité politique et institutionnelle. La suspension des sessions du parlement a hypothéqué le vote du programme et du budget du Gouvernement. Le fonctionnement de l'administration publique a été fortement perturbé par les changements vertigineux des gouvernements, la démotivation et les grèves des fonctionnaires. Les Partenaires techniques et financiers (PTF) tels que la Banque Mondiale, la Banque africaine de développement ont suspendu l'appui budgétaire au Gouvernement qui a fait face à des tensions de trésorerie et de fortes contraintes pour le financement des investissements publics. La suspension de l'appui budgétaire a pénalisé la mise en œuvre du plan opérationnel. Du fait de l'instabilité politique et institutionnelle, ce plan n'a pas non plus été utilisé comme un outil de gestion stratégique de développement par les gouvernements successifs.

En 2016 et 2017, la détérioration persistante de la situation politique a eu des conséquences fâcheuses sur l'accès des citoyens aux services publics de qualité. Cependant, la situation économique a été caractérisée par un rythme soutenu de la croissance malgré la légère baisse observée pendant la période. Précisément, la croissance économique est passée de 5,8% en 2016 à 5,5% en 2017. Elle a été tirée par le secteur primaire particulièrement par la filière anacarde. Les exportations de la noix de cajou sont passées de 190.000 tonnes en 2016 à 176.000 tonnes en 2017 soit une baisse de 9% environ³. La baisse des exportations a été compensée par l'augmentation des prix sur le marché international qui a été de 39% par rapport à 2016. Il convient de signaler que la part de la pêche a connu une hausse de 9,5% en 2017 contre 9% en 2016. Mais, les parts de l'industrie et du tourisme ont été très faibles. L'agriculture et la pêche se sont affirmées comme les principaux secteurs de la croissance.

Les autres indicateurs économiques⁴ se sont également améliorés au cours de la période. Le déficit budgétaire (dons compris) est passé de 4 % du PIB en 2016 à 2 % en 2017, principalement grâce à l'augmentation des recettes fiscales. Le taux de pression fiscale a été estimé à 10% en 2017. L'inflation a été estimée à 2,3 % pour 2017, moins que le plafond de 3 % de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). L'encours de la dette publique totale (intérieure et extérieure) a été estimé à 43,3 % du PIB en 2017 contre 47,3 % en 2016 (pour un plafond fixé par l'UEMOA à 70 % du PIB). Le compte courant est resté excédentaire à 2,2 % en 2016 et 2,8 % en 2017, grâce à l'excédent commercial de 4,6 % en 2016 et 3,1 % en 2017. Le Doing business Index s'est amélioré par rapport à 2015. Le pays a été classé 176^{ème} en 2017 tandis qu'il était classé 178^{ème} en 2015.

Sur plan social, la croissance n'a malheureusement pas eu d'importantes retombées sur les conditions de vie de la population. La Guinée Bissau a été rangée parmi les pays à faible développement humain. En 2016, le pays a été classé 178^{ème} sur 187 pays. L'indice de développement humain (IDH) s'est donc stabilisé à 0,42 entre 2015 et 2016. L'accès aux services sociaux de base notamment à l'éducation et la santé ont été fortement pénalisés par les grèves récurrentes de fonctionnaires et la suspension de l'aide budgétaire. En dépit de l'inexistence de données statistiques récentes, on peut affirmer que le chômage particulièrement des jeunes a été préoccupant. S'agissant de la sécurité alimentaire et nutritionnelle⁵, le taux d'insécurité alimentaire a connu une baisse significative. Il a diminué de 29,1% en décembre 2016

³ Cf. Rapport annuel orienté sur les résultats (RAOR) 2016 & 2017 - Bureau du PNUD Guinée Bissau

⁴ Cf. Perspectives économiques en Afrique (PEA) 2018 - Banque africaine de développement

⁵ Cf. Enquête de suivi de la sécurité alimentaire et de la nutrition en Guinée Bissau - juillet 2017

à 15,5% dont 1,1% en insécurité alimentaire sévère en mai 2017. Le taux de malnutrition aigüe des enfants de 6 à 59 mois a baissé de 3,6% en décembre 2016 à 1,8 en mai 2017. La tendance à la baisse du taux d'insécurité alimentaire a été influencée par la campagne de commercialisation de la noix de cajou.

La description du contexte national montre que la Guinée Bissau reste un pays fragile confrontée à des défis majeurs en matière de gouvernance et de développement. Le rapport sur l'évaluation de la fragilité en Guinée Bissau⁶ souligne que d'une manière générale, la fragilité est alimentée par l'instabilité politique et institutionnelle. De façon spécifique, elle est engendrée par le déséquilibre entre les pouvoirs ; les interférences des acteurs de secteurs de sécurité dans les sphères de la politique, de la justice et de l'économie ; la corruption endémique ; la non diversification de l'économie ; la non diversification de sources de revenus de l'Etat. La description du contexte national fournit des informations qui permettent de mieux apprécier l'effet 2 et de cerner les changements escomptés et non escomptés qui devraient concrétiser sa réalisation.

III - Caractérisation de l'effet 2, constats et appréciation des progrès enregistrés vers sa réalisation

III.1 - Caractérisation de l'effet 2

La caractérisation de l'effet 2 qui est l'objet de la présente évaluation est indispensable pour élucider la théorie de changement qui la sous-tend, apprécier sa pertinence, sa cohérence avec les autres effets ainsi qu'avec les effets 1 et 3. Elle s'avère aussi nécessaire pour mieux appréhender les progrès enregistrés vers sa réalisation. L'effet 2 est un résultat stratégique dont la réalisation doit être constatée à travers la promotion d'une croissance inclusive et durable qui devrait contribuer à la réduction de la pauvreté, la création des emplois décents, l'amélioration de la sécurité alimentaire et l'impulsion de la transformation structurelle de l'économie. L'effet 2 paraît large et ambitieux par rapport à la durée du cycle de programmation. Il vise la réduction de la pauvreté et la transformation structurelle de l'économie qui ne peuvent se réaliser qu'à long terme. Mais, il est l'avantage de préciser les changements escomptés au terme du cycle de programmation.

Dans la matrice du CPD 2016-2020, il est assorti de trois indicateurs à savoir **le taux de croissance du Produit intérieur brut, le taux de pauvreté et le taux de chômage**. Cependant, dans la matrice des résultats de l'UNPAF, il est assorti de dix indicateurs⁷. Il convient de souligner que les indicateurs de l'effet 2 ne sont pas désagrégés. Le taux de chômage est le seul indicateur désagrégé par sexe. L'indicateur taux de croissance n'étant pas désagrégé, il ne peut pas permettre d'appréhender **l'inclusivité et la durabilité** de la croissance qui requiert d'autres indicateurs. S'agissant du taux de pauvreté, la désagrégation aurait permis de mettre en relief les disparités en termes de sexe, de statut ou de catégories sociales, de répartition géographique. En outre, les sources des données des valeurs de référence (Baseline) des indicateurs ne sont pas mentionnées dans la matrice des résultats.

L'énoncé de l'effet 2 met en exergue **l'inclusivité ou l'inclusion et la durabilité** de la croissance. Ces deux dimensions signalent la prise en compte des principes programmatiques des Nations Unies⁸

⁶ Cf. Rapport sur l'évaluation de la fragilité en Guinée Bissau - Mars 2017

⁷ Cf. Matrice des résultats UNPAF 2016 - 2020

⁸ Il s'agit des anciens principes programmatiques des Nations Unies en vigueur au moment de l'élaboration de l'UNPAF et du CPD. Toutefois, l'énoncé de l'effet 2 est en adéquation avec les nouveaux principes

notamment l'approche basée sur les droits de l'homme, la durabilité environnementale et l'égalité des sexes. Précisément, l'inclusivité implique que le changement escompté n'est pas seulement l'augmentation de la croissance. Mais, les fruits de la croissance doivent être répartis équitablement. Ils doivent bénéficier aux personnes et aux groupes les plus vulnérables. La distribution équitable des fruits de la croissance devrait contribuer à promouvoir l'emploi, réduire les inégalités, les discriminations et l'exclusion sociale. S'agissant de la prise en compte de la durabilité, elle plaide pour une croissance respectueuse de l'environnement.

III.1.1 - Pertinence de l'effet 2

L'effet 2 est pertinent par rapport aux priorités nationales déclinées dans le plan opérationnel 2015 - 2020. Il est aligné *aux axes « Paix et gouvernance », « Secteurs moteurs de croissance » et « Développement du capital humain »*. Il est aussi pertinent par rapport aux besoins de la population particulièrement à ceux des personnes et des groupes les plus vulnérables. En effet, l'étude sur la pauvreté multidimensionnelle a révélé que la réduction de la pauvreté notamment les privations relatives à l'accès aux services sociaux de base de qualité, l'accès aux emplois décents particulièrement pour les jeunes et les femmes, l'amélioration de la sécurité alimentaire pour éradiquer la faim particulièrement en milieu rural constituent les besoins essentiels des populations. Ce constat a été confirmé pendant les visites de terrain, les groupes de discussion et les entretiens avec les informateurs.

En mettant en exergue la dimension inclusivité, l'énoncé de l'effet 2 permet d'affirmer que ces besoins essentiels des populations sont appréhendés comme des droits. Les populations sont donc des titulaires de droits. De ce fait, l'effet 2 est en cohérence avec les instruments internationaux des droits de l'homme ratifiés par le pays et entérinés par la constitution tels que la Déclaration universelle des droits de l'homme, le pacte international relatif aux droits civiques et politiques, le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la charte africaine des droits de l'homme et des peuples, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la convention relative aux droits de l'enfant, la Convention relative aux droits des personnes handicapées. La prise en compte de la dimension durabilité dans l'énoncé indique que l'effet 2 est aussi en lien avec les conventions ratifiées par le pays en matière de gestion durable de l'environnement mondial et local ainsi que la gestion des risques et la prévention des catastrophes.

Le CPD fût certes élaboré avant l'adoption de l'agenda 2030 par l'Assemblée générale des Nations Unies. Mais, il sied de constater que l'effet 2 est en adéquation avec *l'ODD 8 « Promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous » ; l'ODD 1 « Éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde » ; l'ODD 2 « Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable » ; l'ODD 5 « Parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles » ; l'ODD 10 « Réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre »*.

III.1.2 - Cohérence avec les effets 1 et 3

L'effet 2 est en cohérence avec les effets 1 et 3 qui font aussi l'objet de l'évaluation conduite par le bureau du PNUD. L'effet 1 vise à assurer l'accès équitable aux opportunités pour tous. L'inclusivité mise en exergue par l'effet 2 exprime la même préoccupation. S'agissant de l'effet 3, il met l'accent sur la gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles, la prévention des risques de désastres, la résilience des populations aux effets des changements climatiques. La dimension durabilité de l'effet

programmatisées qui sont : « *Ne laisser personne derrière* », « *Droits, égalité des sexes et autonomisation de la femme* », « *Développement durable et résilience* » ; « *Redevabilité* ».

2 se réfère à ces différents aspects. La cohérence entre les trois effets requiert la cohérence, le développement de fortes synergies et complémentarités entre les interventions du PNUD. Elle met en relief l'importance de l'élaboration des politiques publiques sensibles aux droits de l'homme et respectueuses de l'environnement. Elle revendique le renforcement de la cohérence des politiques publiques qui ne peut être assurée qu'à travers une approche multisectorielle et non par des interventions en silos. La théorie du changement de l'effet 2 met également en évidence cette exigence.

III.1.3 - Théorie du changement

La théorie du changement de l'effet 2 n'est pas explicitement exposée dans le CPD 2016 - 2020. Cependant, l'analyse documentaire ainsi que les échanges avec le groupe de référence de l'évaluation, les unités des projets, les partenaires du Gouvernement et les acteurs rencontrés lors des visites de terrain ont permis de recueillir des informations utiles qui ont permis de reconstituer la théorie de changement de l'effet 2. Celle-ci a été déclinée dans le rapport de démarrage validé par le groupe de référence. Mais, cette théorie de changement peut être amendée en tenant compte de l'évolution des choix stratégiques du PNUD et de l'évolution du contexte de mise en œuvre du CPD. Celui-ci comprend deux produits :

- ✚ **Produit 2.1** : « *Les institutions de gouvernance et de gestion économiques ont la capacité et les outils nécessaires pour formuler, suivre et évaluer des stratégies et des plans, ainsi que de la coordination de l'aide au développement* ».
- ✚ **Produit 2.2** : « *Les populations vulnérables particulièrement les jeunes et les femmes bénéficient des opportunités économiques émergentes d'emplois et ont accès à la finance inclusive et aux marchés* ».

D'entrée de jeu, en examinant la matrice des résultats du CPD 2016 - 2020, l'articulation ou la cohérence entre l'effet 2 et le produit 2.1 n'est pas évidente. En d'autres termes, il n'est pas évident d'établir le lien entre la promotion de la croissance inclusive et durable mise en exergue dans l'énoncé de l'effet 2 et la planification, le suivi et l'évaluation qui font l'objet du produit 2.1. Il apparaît un écart ou une faible cohérence entre l'effet 2 et le produit 2.1 qui pourrait justifier la formulation d'un résultat intermédiaire.

Cependant, les échanges avec le groupe de référence et les unités des projets ont mis en relief le postulat qui sous-tend la théorie du changement du PNUD notamment le lien entre l'effet 2 et le produit 2.1. En se référant à quelques études économiques et aux expériences de planification de plusieurs pays, il est admis que « **La planification, le suivi et l'évaluation constituent des leviers stratégiques essentiels pour la promotion de la croissance. Ils sont indispensables pour la prise de décisions stratégiques et opérationnelles qui permettent d'assurer une allocation et une utilisation des ressources pertinentes, efficaces, efficientes et transparentes en vue de promouvoir une croissance inclusive et durable, génératrice d'emplois décentés et susceptible de contribuer à la réduction de la pauvreté** ». La planification locale joue un rôle majeur pour l'impulsion du développement territorial.

Ce postulat indique que la mise en place d'un système de planification, de suivi et évaluation opérationnel et efficace aux niveaux central, sectoriel et local est donc primordiale pour impulser la croissance inclusive et durable. Il relève la nécessité et l'urgence de l'amélioration de la gouvernance économique particulièrement de la gestion stratégique du développement qui peut être considérée comme le résultat intermédiaire entre le produit 2.1 et l'effet 2. La gouvernance économique est reflétée dans l'énoncé du produit 2.1. La formulation du produit 2.1 obéit aux règles de formulation d'un produit. La cohérence entre l'effet 2 et le produit 2.2 est plus évidente. La formulation du produit est satisfaisante même si elle peut être affinée. Elle permet d'établir le lien avec l'effet 2.

La réalisation de ces deux produits du CPD est assurée grâce à la mise en œuvre des activités et la fourniture des produits escomptés ou des livrables attendus des projets DEVCA et LED qui sont les principaux projets exécutés avec l'appui du PNUD pour renforcer les capacités du Gouvernement dans

la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques, la mise en place d'un système de planification, de suivi et évaluation opérationnels aux niveaux central et local, le développement des chaînes de valeurs, la création des opportunités économiques pour les jeunes et les femmes, la promotion de leur accès à la finance inclusive et aux marchés. L'examen des produits de ces deux projets montre qu'ils sont cohérents avec les produits 2.1 et 2.2 du CPD.

Dans le document de projet signé, on note que le projet DEVCA⁹ vise la réalisation de sept produits pour contribuer à la réalisation du produit 2.1 et du produit 2.2. Il s'agit des produits suivants :

Produit 1 : *Les institutions en charge de la planification du développement disposent des capacités techniques et institutionnelles pour l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des politiques publiques et des stratégies de développement.*

Produit 2 : *Le système national de la statistique (Structures de production des données) dispose des capacités techniques et organisationnelles pour un meilleur suivi de la pauvreté et de l'IDH.*

Produit 3 : *Les institutions impliquées dans la gestion budgétaire disposent des outils, instruments et personnel qualifié pour assurer une gestion stratégique axée sur les résultats.*

Produit 4 : *Les ministères et les institutions ciblés disposent d'une masse des cadres formés dans les domaines de la formulation des politiques, la GAR et le suivi et évaluation.*

Produit 5 : *Le secteur privé est doté d'institutions et d'instruments pour son épanouissement pour contribuer davantage à la création des emplois et des richesses.*

Produit 6 : *Les mécanismes institutionnels nationaux de mobilisation et de coordination de l'aide disposent des ressources humaines qualifiées et des outils de gestion efficace de l'aide.*

Produit 7 : *Le projet est géré en conformité avec le POPP du PNUD à travers une équipe de support opérationnel.*

Le projet DEVCA devait être clôturé en 2015. Mais, il a fait l'objet d'une extension à travers les Plans de travail (PTA) signés en 2016 et 2017. L'examen de ces plans annuels a permis de constater que le PTA 2017 ne reprend pas les produits du projet déclinés dans le PTA 2016. Il n'indique pas non plus les cibles ou résultats à atteindre en 2017. Les deux PTA se concentrent sur le produit 2.1 du CPD.

Le projet LED¹⁰ vise à fournir quatre livrables assortis de cibles. Il s'agit des livrables ci-après :

Produit 1 : *Les capacités des administrations locales et des Organisations de la société civile (OSC) sont renforcées pour la fourniture des services de base équitables prenant en compte l'égalité des sexes, le changement climatique et la transparence.*

Produit 2 : *La structure pour la coordination, le financement et la planification du développement aux niveaux national, régional et local est mis en place et opérationnel pour assurer la coordination de toutes les interventions dans les régions de Gabu, Cacheu et Quinara en veillant à la cohérence avec*

⁹ Un nouveau document du projet DEVCA est en cours d'élaboration.

¹⁰ Le projet LED sera clôturé en 2019.

les stratégies sectorielles, l'impulsion des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et du potentiel économique.

Produit 3 : *Les plans de développement local sont financés et les investissements réalisés sont sensibles au genre, et assurent la fourniture des services sociaux de base, la sécurité alimentaire et nutritionnelle, le développement économique local.*

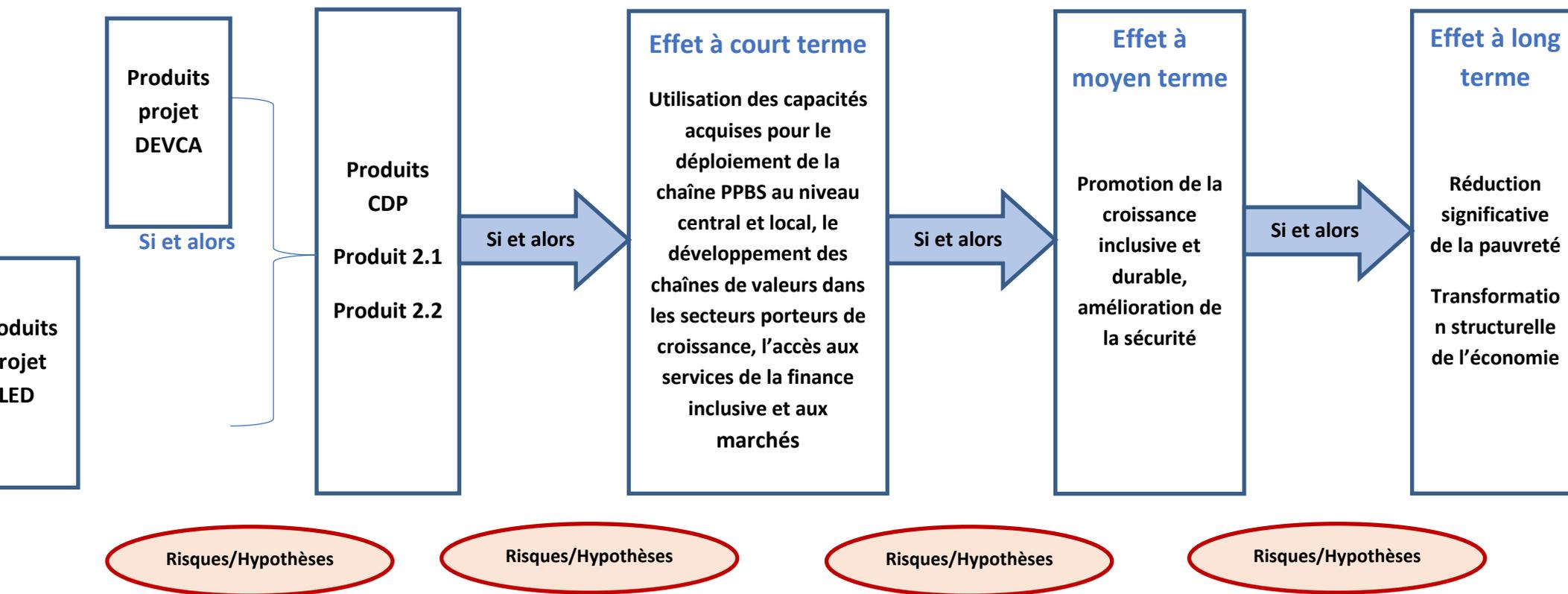
Produit 4 : *Le programme est mis en œuvre et géré efficacement.*

En tenant compte de ces observations, la théorie de changement de l'effet 2 peut être déclinée comme suit :

- ❖ *Si, avec l'appui du PNUD à travers les projets DEVCA et LED, le Gouvernement et les autres acteurs nationaux disposent et utilisent les capacités acquises pour la formulation des politiques publiques respectueuses des droits de l'homme et intégrant la gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles particulièrement dans les secteurs porteurs de croissance, la mise en place d'un système de planification, de programmation, de budgétisation, de suivi et évaluation opérationnel et efficace aux niveaux central, sectoriel et local ;*
- ❖ *Si, avec l'appui du PNUD à travers les projets DEVCA et LED, le Gouvernement développe les chaînes de valeurs dans les secteurs porteurs de croissance particulièrement dans l'agriculture et l'agro-business, appuie le développement de la finance inclusive et l'accès aux marchés des jeunes et des femmes qui créent des micro-entreprises ou des activités génératrices de revenus ;*
 - ✚ *(Hypothèse) Si la situation politique s'améliore à travers le rétablissement de la stabilité politique et institutionnelle ;*
- ❖ *Alors la croissance économique continuera à augmenter. Elle sera donc soutenue, robuste et durable.*
- ❖ *Si grâce à l'augmentation de la croissance, le Gouvernement augmente la part des ressources budgétaires allouées aux secteurs sociaux, met en place un système de protection sociale opérationnel et efficace, assure la promotion de la décentralisation et du développement local ;*
- ❖ *Alors la croissance sera inclusive. Elle contribuera à la réduction de la pauvreté, la création d'emplois durables et l'amélioration de la sécurité alimentaire. Précisément, les jeunes et les femmes bénéficieront des opportunités économiques notamment des emplois, de l'accès aux produits de la finance inclusive et aux marchés.*

La théorie du changement reconstruite montre que les choix stratégiques du PNUD restent pertinents. Le PNUD ne doit pas considérer la théorie du changement comme un simple outil théorique. Elle est plutôt une boussole qui doit constamment guider la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des interventions du PNUD. La théorie du changement peut déterminer le succès ou l'échec de la mise en œuvre d'un programme. L'utilisation de la théorie de changement requiert une flexibilité ou une souplesse dictée par l'évolution du contexte et des choix stratégiques et tactiques du PNUD.

Schématisation de la théorie du changement de l'effet



III.2 - Constats et appréciation des progrès enregistrés vers la réalisation de l'effet 2

La description du contexte national a mis en lumière les changements escomptés et non escomptés intervenus au niveau de l'effet 2 en 2016 et 2017. Avant d'étayer ces changements, il convient d'abord de montrer et d'apprécier les progrès enregistrés vers la réalisation de l'effet 2 en se basant sur les indicateurs et les données disponibles. Le tableau ci-dessus illustre ces progrès.

Tableau 1 : Progrès enregistrés vers la réalisation de l'effet 2 en 2016 - 2017

Indicateurs	Valeurs de référence	Cibles 2020	Progrès
Taux de croissance	2,5% (2014)	3,7%	5,8% (2016) 5,5% (2017)
Taux de pauvreté	69% (2010)	25%	-
Taux du chômage désagrégé par sexe	18%	15 % (55% pour les femmes)	-

Le tableau 1 montre que la cible 2020 du taux de croissance a été dépassée depuis 2015. La tendance s'est maintenue en 2016 et 2017. Il n'existe pas des données récentes sur le taux de pauvreté et le taux de chômage. Cependant, s'agissant de la pauvreté, l'étude sur la pauvreté multidimensionnelle a montré que « *l'indice nationale de pauvreté multidimensionnelle est passé de 0.31 en 2010 à 0.26 en 2014. Ceci représente une réduction significative, bien que relativement modeste, de la pauvreté multidimensionnelle entre 2010 et 2014. Elle signale la persistance de grandes disparités entre le milieu urbain et rural qui affichent respectivement un indice de 0.17 et 0.42 respectivement. Le fardeau de la pauvreté en 2014 peut-être principalement attribué aux privations concernant les conditions de vie (48%), suivi par celles se référant à l'éducation (29%) et à la santé (23%)* ».

Le rapport a aussi révélé que « *pour les 3 groupes d'âge pris dans leur ensemble (0-17 ans), la privation en assainissement présente la plus haute prévalence (84%), suivie de l'habitation (70%), et de la protection (47%) ; ces mêmes 3 dimensions priment autant en milieu urbain qu'en milieu rural, mais à des taux différents* ».

La sécurité alimentaire est aussi un aspect qui permet d'apprécier les changements escomptés intervenus au niveau de l'effet 2 même si elle ne renvoie pas à un indicateur spécifique dans la matrice des résultats du CPD. La description du contexte national a permis de noter que le taux d'insécurité alimentaire dans les ménages ruraux a connu une baisse significative. Il a diminué de 29,1% en décembre 2016 à 15,5% dont 1,1% en insécurité alimentaire sévère en mai 2017. Les régions de Gabu (21,9%), Bolama Bijagos (20,8%), Cacheu (17,6%) et Oio (16,1%) sont les plus affectées par l'insécurité alimentaire. En revanche, les taux les plus faibles sont trouvés dans les régions de Biombo (7,9%), Quinara (9,8%), Tombali (10,4%).

Pour revenir à la croissance économique, la cible 2020 a certes été dépassée depuis 2015. Mais, ***cette croissance a-t-elle été inclusive et durable au cours des deux dernières années ?*** Les données relatives à la pauvreté multidimensionnelle attestent que la croissance n'a pas été inclusive. La pauvreté multidimensionnelle a certes diminué entre 2010 et 2014. Mais, elle touche encore la majorité de la population. En outre, la faible part du budget de l'Etat affectée aux services sociaux moins de 30% environ et l'absence d'une politique nationale de protection sociale signalées lors des entretiens sont des éléments qui permettent de confirmer ce constat. En effet, les politiques sociales particulièrement la politique de protection sociale sont des leviers essentiels pour assurer la répartition équitable des fruits de la croissance.

Il convient aussi de faire observer que les données relatives à l'insécurité alimentaire en milieu rural et le chômage des jeunes à Bissau constituent des preuves supplémentaires. Les entretiens avec les informateurs clés et les groupes de discussion ont révélé que la société Bissau guinéenne est très marquée par les inégalités économiques et sociales. Les visites de terrain effectuées à Gabu, Bafata et Cacheu ont permis de constater la précarité des conditions de vie de la population en milieu rural.

En ce concerne la durabilité de la croissance économique enregistrée au cours des deux dernières années, il n'existe pas de données et d'études récentes qui établissent la corrélation entre la croissance et la dégradation de l'environnement ou la destruction des écosystèmes. Mais, les communications nationales et les rapports du PNUD indiquent que la gestion durable de l'environnement notamment la destruction de la biodiversité demeure un défi majeur imputable avant tout aux faibles capacités de l'Etat dans l'application effective des dispositions des conventions internationales et des lois nationales régissant la gestion de l'environnement et des ressources naturelles, la gestion des risques et la prévention des catastrophes. Du fait de la pauvreté, les populations continuent à exercer de fortes pressions sur l'environnement et les ressources naturelles. L'exploitation intensive et incontrôlée des forêts par la population a accéléré la destruction des écosystèmes forestiers.

L'analyse des données disponibles et les entretiens avec les ministères indiquent qu'en dépit de l'augmentation de la croissance, la transformation structurelle de l'économie n'a pas été enclenchée au cours des deux dernières années. A ce propos, les études et les expériences des pays émergents fournissent des enseignements utiles sur le déroulement de ce processus. Celui-ci est impulsé par une croissance soutenue, robuste et durable qui repose sur la diversification de l'économie pour renforcer sa résilience. Le processus est aussi caractérisé par une forte augmentation de la productivité dans le secteur agricole qui favorise le transfert de la main d'œuvre dans le secteur industriel et dans les services à haute valeur ajoutée. L'économie Bissau-guinéenne a certes affiché une croissance soutenue et robuste au cours des trois dernières années. Mais, elle reste fortement dominée par l'agriculture qui représente 40% environ du PIB et emploie plus 90% de la population active.

La productivité dans le secteur agricole est encore faible. La croissance économique enregistrée en 2016 et 2017 n'est pas imputable à l'augmentation de la productivité et de la production dans ce secteur. Le pays a profité de l'augmentation des prix internationaux du cajou. Cette croissance qui est dépendante de la noix de cajou est volatile en raison de la vulnérabilité de l'économie nationale aux chocs extérieurs. Le renforcement de la résilience de l'économie nationale exige la diversification économique. Le secteur industriel est quasi-inexistant. Les services à haute valeur ajoutée sont embryonnaires. La transformation structurelle de l'économie nationale n'est donc pas envisageable à moyen terme.

Malgré les défis relatifs à l'inclusivité et la durabilité de la croissance, la description du contexte national a mis en relief des changements non escomptés au niveau de l'effet 2. Ils concernent la gouvernance économique particulièrement l'amélioration des finances publiques. Comme on l'a signalé plus haut, le déficit budgétaire (dons compris) est passé de 4 % du PIB en 2016 à 2 % en 2017. L'inflation a été estimée à 2,3 % pour 2017. L'encours de la dette publique totale (intérieure et extérieure) a été estimé à 43,3 % du PIB en 2017 contre 47,3 % en 2016. Le compte courant est resté excédentaire à 2,2 % en 2016 et 2,8 % en 2017. Toutefois, les entretiens avec les informateurs clés et les groupes de discussion dans quelques ministères notamment au SEPIR ont révélé que le plan opérationnel « *Terra Ranka* » n'a pas été systématiquement utilisé comme l'outil par excellence de gestion stratégique du développement par les gouvernements successifs.

Les progrès enregistrés et les changements constatés au niveau de l'effet 2 ont été particulièrement influencés par deux facteurs externes majeurs : *L'instabilité politique et institutionnelle et*

L'amélioration des prix internationaux de la noix de cajou. Précisément, cette instabilité a provoqué la suspension de l'appui budgétaire fourni par certains PTF qui s'est traduite par des tensions de trésorerie. L'augmentation des prix internationaux de la noix de cajou a compensé la baisse de la production.

IV - Contribution du PNUD aux progrès enregistrés vers la réalisation de l'effet 2

Après avoir cerné les progrès, les changements escomptés et non escomptés au niveau de l'effet 2, on peut aisément tenter de démontrer la contribution du PNUD. Celle-ci est appréciée à l'aune des critères d'évaluation énoncés plus haut *la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité*. Il convient de signaler qu'au-delà de la référence aux indicateurs et aux cibles des produits CPD, une attention particulière a été accordée aux changements non escomptés constatés au niveau de l'effet 2. L'analyse de la contribution apprécie également le positionnement stratégique et les partenariats développés par le PNUD dans le cadre de ces interventions. Elle met aussi en lumière les facteurs qui ont influencé cette contribution au cours des deux dernières années.

IV.1 - Pertinence de la contribution du PNUD

En tenant compte des questions évaluatives posées dans les Tdr et reprises dans la matrice d'évaluation, la pertinence de la contribution du PNUD est appréciée par rapport aux priorités nationales déclinées dans le plan opérationnel « *Terra Ranka* » 2015 - 2020 et aux besoins des bénéficiaires. L'analyse documentaire a montré qu'à l'instar de l'effet 2, les produits 2.1 et 2.2 du CPD sont pertinents par rapport aux axes « *Paix et gouvernance* », « *Secteurs moteurs de croissance* » et « *Développement du capital humain* » qui couvrent les aspects renforcement du pilotage des politiques publiques, de la planification, de la programmation, du suivi et évaluation. Ils prennent aussi en compte l'emploi et le développement des secteurs porteurs de croissance. Les produits 2.1 et 2.2 sont aussi pertinents par rapport aux besoins de la population particulièrement des jeunes et des femmes dont les préoccupations majeures sont l'accès aux opportunités économiques notamment à l'emploi, le financement pour la création des micro-entreprises ou des activités génératrices de revenus (AGR) et l'accès aux marchés pour l'écoulement de leurs produits. La contribution du PNUD cible donc les défis majeurs de développement. Elle reflète son positionnement stratégique.

IV.2 - Positionnement stratégique du PNUD

En circonscrivant l'analyse au périmètre couvert par l'effet 2, le PNUD occupe un positionnement stratégique avantageux aux niveaux central, sectoriel, local et auprès des bénéficiaires. Précisément, il s'est positionné dans des niches stratégiques à partir desquels il exerce une influence sur les choix et les décisions stratégiques du Gouvernement et des autres acteurs nationaux notamment les autorités régionales et les communautés en milieu rural.

Au niveau central, le PNUD a un positionnement privilégié au SEPIR. A travers le conseil stratégique et l'appui technique fourni par le projet DEVCA, il exerce une forte influence en matière de planification, de programmation, de suivi et évaluation ainsi que dans la coordination de l'aide. Au niveau sectoriel, il s'est positionné dans l'élaboration des politiques et des stratégies sectorielles, le renforcement des capacités du personnel dans les domaines de la GAR, des finances publiques. Au niveau local, le PNUD est le principal partenaire qui appuie le gouvernement dans la planification locale. Il a concentré ses interventions dans trois zones : Cacheu, Gabu et Quinara qui regorgent d'importantes potentialités pour le développement de l'agro-industrie, de la pêche et du tourisme. Ces zones sont également touchées par la pauvreté multidimensionnelle et l'insécurité alimentaire.

S'agissant des bénéficiaires, le ciblage stratégique du PNUD porte sur les jeunes et les femmes, les communautés rurales les plus pauvres qui sont des acteurs clés pour la promotion de la croissance, la réduction de la pauvreté, la création d'emplois, l'amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Dans le plan opérationnel « *Terra Ranka* » 2015 - 2020, la jeunesse est considérée comme « *le socle du sursaut national qui porte la vision stratégique Guinée- Bissau 2025* ». Elle constitue également un atout pour la capture du dividende démographique. La femme paie un lourd tribut à la pauvreté et au chômage. Pourtant, elle joue un rôle majeur dans les secteurs porteurs de croissance tels que l'agriculture et la pêche. Le CPD 2016 - 2021 accorde une attention particulière à l'égalité des sexes et l'autonomisation de la femme. Le plan opérationnel « *Terra Ranka* » 2015 - 2020 prévoit un programme spécifique sur l'autonomisation et le genre.

IV.3 - Efficacité de la contribution du PNUD

L'efficacité du PNUD est appréciée à travers l'analyse des progrès enregistrés vers l'atteinte des cibles des produits 2.1 et 2.2 du CPD et leur contribution à l'effet 2. Précisément, l'atteinte des cibles des produits n'est pas considérée comme une fin en soi. Le but visé est plutôt leur contribution significative à la réalisation aux changements escomptés au niveau de l'effet. Mais, la contribution du PNUD aux changements non escomptés bénéficie aussi d'une attention particulière. Comme on l'a signalé plus haut, à mi-parcours de la mise en œuvre du CPD, il n'a pas été aisé de collecter des données probantes pour démontrer objectivement la contribution du PNUD à l'effet 2. L'analyse s'est attachée à identifier et apprécier les tendances ou les signes précurseurs de cette contribution.

IV.3.1 - Progrès vers la réalisation des cibles des produits du CPD

Le tableau 4 ci-dessous montre que grâce à la mise en œuvre des projets DEVCA et LED, le PNUD a enregistré des progrès notables dans la réalisation de quelques résultats de processus qui s'inscrivent dans la trajectoire des cibles du *produit 2.1*. Cependant, il convient de signaler que l'appui du PNUD n'a pas porté sur tous les piliers de la chaîne PPBS qui est au fondement de la gouvernance économique particulièrement de la gestion stratégique du développement. Il s'est concentré sur la planification stratégique au niveau central et la planification locale. La programmation, la budgétisation, le suivi et l'évaluation n'ont bénéficié que d'un appui très limité. La chaîne PPBS n'a pas encore été déployée au niveau sectoriel. Le système de planification, de programmation, de budgétisation, de suivi et d'évaluation n'est pas opérationnel et efficace au niveau central et dans la plupart des ministères. L'appui à la coordination de l'aide a été très faible. Elle a porté sur la fourniture des équipements et la formation de 26 cadres. La PGA n'est pas opérationnelle. Le forum des PTF n'est pas fonctionnel.

S'agissant du *produit 2.2*, il n'a pas été enregistré des progrès dans la réalisation des résultats de processus ni des progrès vers l'atteinte de ces cibles. Le PNUD n'a pas entrepris des activités visant à promouvoir des opportunités économiques pour les jeunes et les femmes et à améliorer leur accès aux produits de la finance inclusive et aux marchés. Après deux ans de mise en œuvre, globalement, les progrès vers la réalisation des cibles des produits 2.1 et 2.2 ont été lents et limités. L'égalité des sexes a été néanmoins prise en compte dans la matrice des résultats du plan opérationnel « *Terra Ranka* » et dans le processus de planification locale. En effet, les femmes sont représentées dans les équipes techniques des sections, des secteurs et des régions ainsi que dans les comités de développement local.

IV.3.1 - Contribution aux progrès et changements enregistrés au niveau de l'effet 2

L'analyse documentaire, les entretiens avec les informateurs clés, les groupes de discussion et l'observation directe sur le terrain n'ont pas permis d'identifier des évidences pour démontrer objectivement et de façon rigoureuse la contribution du PNUD à l'effet 2. Cependant, on a relevé

quelques résultats de processus clés qui sont des signes précurseurs des changements institutionnels en cours susceptibles de relayer la contribution du PNUD à la croissance inclusive et durable, la réduction de la pauvreté et l'emploi. Ces résultats clés sont : ***L'élaboration de la matrice des résultats du plan opérationnel « Terra Ranka » et le renforcement des capacités en planification locale qui sont des étapes décisives du processus de mise en place d'un système de planification, de programmation, de budgétisation, de suivi et d'évaluation opérationnel et efficace.***

La matrice des résultats du plan opérationnel « ***Terra Ranka*** » est un outil essentiel pour le renforcement de la gouvernance économique particulièrement pour le pilotage stratégique du développement. Elle a l'avantage d'être alignée à l'agenda 2030, et l'agenda 2063 de l'Afrique ainsi qu'aux recommandations de l'évaluation de la fragilité. Elle prend également en compte l'égalité des sexes. Mais, la finalisation de cette matrice s'avère urgente. En effet, les valeurs de référence et les cibles de quelques indicateurs ne sont pas renseignées par des données quantitatives ou qualitatives. La matrice des résultats fournit une batterie d'indicateurs indispensables pour le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre du plan opérationnel. Mais, les fiches de métadonnées ou fiches techniques de ces indicateurs ne sont pas disponibles. Il n'existe pas non plus un plan de suivi et évaluation du plan opérationnel et une politique nationale d'évaluation. Ces outils sont indispensables pour garantir une coordination et un suivi efficaces du plan opérationnel 2015 - 2020. En outre, le suivi et l'évaluation du plan opérationnel 2015 - 2020 exige le renforcement du SEPIR, des cabinets d'études et de planification et des délégations régionales en charge de la planification, du suivi et de l'évaluation.

L'élaboration de la matrice des résultats a été une opportunité d'apprentissage collectif pour le renforcement des capacités en matière de GAR. En effet, les cadres qui ont participé à cet exercice ont effectivement utilisé les connaissances et les aptitudes acquises en GAR au cours des sessions de formation organisées avec l'appui du PNUD et l'UNICEF. Mais, lors des entretiens avec les cadres des ministères, il a été déploré l'inexistence d'un manuel de formation sur la GAR qui aurait permis de capitaliser les supports didactiques élaborés à l'occasion des différentes sessions de formation. Il a été aussi suggéré la redynamisation de l'équipe des formateurs en GAR et l'élaboration d'un guide ou d'un manuel GAR qui devrait aider les cadres des ministères dans la mise en œuvre de la GAR.

En dépit des efforts encourageants accomplis dans le renforcement des capacités en GAR, le défi majeur demeure ***l'institutionnalisation de la GAR au sein de l'administration publique*** pour répondre à l'engagement de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide à laquelle a souscrit le pays. Cette institutionnalisation est indispensable pour rompre avec la gestion administrative prédominante et promouvoir la culture de gestion axée sur les résultats. En outre, à l'instar de l'expérience en cours de la planification locale appuyée par le projet LED, la formation en GAR devrait être insérée dans le curricula de l'ENA pour garantir la durabilité des acquis de l'appui du PNUD et des autres agences dans ce domaine.

Le plan opérationnel « ***Terra Ranka*** » n'a pas été systématiquement utilisé comme un outil de pilotage stratégique par les gouvernements successifs. A la suite de l'élaboration de la matrice des résultats, le PNUD devra entreprendre des actions de plaidoyer auprès du Gouvernement et d'autres décideurs politiques afin que ce plan « ***Terra Ranka*** » oriente les décisions stratégiques et tactiques du Gouvernement et des autres acteurs politiques. Il devra fournir un appui technique pour la déclinaison de cette matrice aux niveaux sectoriel à travers l'alignement des politiques et stratégies sectorielles. Celles-ci doivent également être alignées aux ODD.

Le renforcement des capacités en planification locale est aussi un résultat clé qui est en train d'enclencher un processus de changement institutionnel dans les régions de Cacheu, Gabu et Quinara.

L'environnement institutionnel est en mutation grâce à la mise en place des institutions locales en charge du pilotage du développement local. Lors des visites de terrain, les entretiens et les groupes de discussion ont permis de noter l'enthousiasme et l'engagement des membres des équipes techniques des sections, des secteurs et des régions. Il a été relevé que le guide méthodologique d'élaboration des plans de développement local durable est un document de référence régulièrement cité et approprié par les membres de ces institutions. L'initiative prise par le PNUD d'appuyer l'insertion de la planification locale dans le curricula de l'ENA est judicieuse. Elle permettra de capitaliser et d'assurer la durabilité des acquis du renforcement des capacités en planification locale.

Selon le guide, les plans de développement local durable doivent être alignés au plan opérationnel « *Terra Ranka* » et aux politiques sectorielles. Les diagnostics participatifs et la formulation des objectifs des plans de développement local durable doivent aussi prendre en compte les ODD. Cette méthodologie ouvre une perspective pour *la territorialisation des ODD* qui a pour corollaire *la territorialisation des politiques publiques*. Dans le cadre du processus de planification locale, le PNUD devrait donc envisager d'appuyer le processus de territorialisation des ODD et de conduire un plaidoyer pour la territorialisation des politiques publiques. Il devra également plaider pour la convergence des politiques publiques mise en exergue par *la cible 17.4 de l'ODD 17*.

Un autre aspect important du changement institutionnel en cours est l'appui du PNUD à l'élaboration du projet de loi sur les institutions locales « *Lei organica dos orgãos locais do estado* » qui va être un levier essentiel pour la promotion de la décentralisation. Cette loi permettra l'ancrage institutionnel de l'appui du PNUD en matière de planification locale dans le cadre légal de la décentralisation. Cet ancrage garantira la durabilité des résultats de ce processus.

En définitive, en tenant compte de l'analyse des progrès enregistrés vers l'atteinte des cibles des produits 2.1 et 2.2 et de la contribution du PNUD à l'effet 2, il convient de suggérer les orientations stratégiques ci-après pour les deux prochaines années et le prochain cycle de programmation :

- ❖ *La mise en place d'un système de planification, de programmation, de budgétisation, de suivi et évaluation opérationnel et efficace aux niveaux central, sectoriel et local en se concentrant sur les secteurs porteurs de croissance et si possible sur les secteurs porteurs de croissance particulièrement l'énergie.* En se référant à la théorie du changement, *la mise en place de ce système en se basant sur la chaîne PPBS et surtout* son opérationnalité et son efficacité permettront une allocation et une utilisation pertinentes, efficaces, efficientes et transparentes des ressources dans ces secteurs qui vont ainsi impulser la croissance.
- ❖ *Le développement des chaînes de valeurs dans les secteurs porteurs de croissance particulièrement dans l'agriculture et l'agro-business et la pêche :* Il permettra d'impulser la croissance, de créer des opportunités économiques pour les jeunes et les femmes, de réduire la pauvreté et d'améliorer la sécurité alimentaire. La finance inclusive et l'accès aux marchés seront pris en compte dans cette dynamique.
- ❖ *La promotion de la décentralisation et du développement local :* Le processus de planification locale en cours est un levier stratégique pour assurer cette promotion. Le milieu rural regorge d'énormes potentialités pour la promotion de la croissance. Il constitue également un gisement d'emplois pour les jeunes et les femmes. La décentralisation permettra aux populations rurales particulièrement aux communautés rurales de prendre leur destin en main, de participer aux choix stratégiques en matière de développement territorial qui contribuera à l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base de qualité et des infrastructures, la création des emplois décents pour les jeunes et les femmes. Le PNUD devra poursuivre son appui pour l'amélioration du cadre légal de la décentralisation. Il devra mener des actions de plaidoyer et fournir un appui technique au Gouvernement pour l'élaboration de *la politique nationale de la décentralisation et du développement local*.

Tableau 3 : progrès vers la réalisation des cibles des produits du CPD 2016 - 2020

Indicateurs	Valeurs de référence	Cibles	Progrès vers la réalisation des cibles des produits CPD
<i>Produit 2.1 : Les institutions de gouvernance et de gestion économique ont des capacités et des outils pour formuler, suivre et évaluer les stratégies et les plans, et de coordonner l'aide au développement</i>			
Indicateurs 2.1.1 : % des ministères qui utilisent un système de planification, de suivi et d'évaluation	0%	60%	<p><i>Aucun ministère n'utilise le système de planification, de suivi et d'évaluation. L'appui du PNUD a permis la réalisation des principaux résultats de processus ci-après :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>-Rapport sur les données macro-économiques prévisionnelles produit</i> <i>-Matrice des résultats du Plan opérationnel 2015 - 2020 alignée aux agendas 2030 et 2063 de l'Afrique élaborée</i> <i>- -Guide d'élaboration des Plans de développement local durables élaboré et adopté par le Gouvernement</i> <i>- 12 cadres du ministère du plan formés pour la mise en œuvre de la méthodologie de planification locale</i> <i>-3 membres des équipes techniques régionales formés pour la supervision et la coordination du processus de planification locale à Cacheu, Gabu et Quinara</i> <i>-Rapports des diagnostics participatifs disponibles dans la région de Cacheu</i> <i>-9 équipes techniques sectorielles mise en place à Cacheu et 119 membres de ces équipes formés</i> <i>-1158 membres dont 34% des femmes formés pour le compte de 66 comités communautaires de développement local</i> <i>- 3 plans de développement local durable élaborés dans la région de Cacheu</i> <i>-Elaboration du projet de loi sur les institutions locales « Lei organica dos orgãos locais do estado »</i>

Indicateur 2.1.2 : Existence d'une base de données sur la pauvreté et les ODD	Inexistence de la base de données	Enquête sur les revenus des ménages	La base de données n'a pas encore été mise en place. L'enquête sur les revenus des ménages n'a pas encore été réalisée. Mais, <i>une étude sur la pauvreté multidimensionnelle a été conduite en partenariat avec l'UNICEF.</i>
Indicateur 2.1.3 : Nombre de politiques de développement en conformité avec l'agenda post 2015	0%	60%	Le PNUD a appuyé l'élaboration de <i>la stratégie de développement du commerce comprenant 14 projets et la mise en place du système de classification des hôtels</i> dans le cadre de la formulation du développement durable du tourisme le PNUD se propose d'appuyer l'élaboration de la politique nationale de la protection sociale et la politique nationale de l'emploi.
Indicateur 2.1.4 : Existence d'un mécanisme de coordination qui contribue à l'amélioration de l'efficacité de l'aide	Inexistence du mécanisme de coordination	Mécanisme de coordination fonctionnel	Le mécanisme de coordination de l'aide n'est pas fonctionnel. Cependant, le PNUD a appuyé une mission pour l'installation du serveur et la formation de <i>26 cadres formés pour la gestion de la plateforme de l'aide dont 5 cadres administrateurs, 6 utilisateurs et 15 chargés de la collecte des données</i>
<i>Produit 2.2 : Les populations vulnérables particulièrement les jeunes et les femmes bénéficient des opportunités économiques émergentes et ont accès à la finance inclusive et aux marchés</i>			
Indicateur 2.2.1 : Nombre de personnes ayant des revenus grâce au développement des entreprises au niveau local (Désagrégé sexe)	750 hommes 613 femmes 1363 jeunes	5000 hommes 5000 femmes 10.000 jeunes	<i>Pas de progrès. Les RAOR et les rapports de projets ne fournissent pas de données sur la création de nouveaux emplois induite par l'appui du PNUD.</i>
Indicateur 2.2.3 : Nombre de nouveaux emplois créés (Désagrégé sexe)	173 hommes 202 femmes	2500 hommes 1500 femmes 3500 jeunes	<i>Pas de progrès. Au cours de la période, le PNUD n'a pas appuyé des activités qui ont contribué à la création d'emplois.</i> En outre, les RAOR et les rapports de projets ne fournissent pas de données sur la création de nouveaux emplois induite par l'appui du PNUD.
Indicateur 2.2.4 : Nombre de personnes ayant accès aux produits de la finance inclusive	750 hommes 613 femmes 1363 jeunes	5000 hommes 5000 femmes 10.000 jeunes	<i>Pas de progrès. Le PNUD se propose d'élaborer un projet pour appuyer la promotion de la finance inclusive.</i>

IV.4 - Développement des partenariats

Au cours des deux dernières années, la contribution du PNUD s'est basée sur des partenariats avec l'UNICEF, l'ONUFEMMES, l'UNFPA, la Banque mondiale et les OSC. Les résultats de processus signalés dans le tableau 4 ne sont pas imputables à un appui solitaire ou à des interventions en silos du PNUD. Précisément, le PNUD a collaboré avec l'UNICEF, l'UNFPA, l'ONUFEMMES et d'autres agences dans le cadre de l'élaboration de la matrice des résultats du plan opérationnel « *Terra Ranka* ». Il apporte un appui financier à la réalisation de l'enquête MICS et au processus d'élaboration de la politique nationale de protection sociale coordonnés par l'UNICEF. Le PNUD et l'ONUFEMMES ont signé un accord pour la mise en place d'une maison de la justice à Gabu. Ils travaillent aussi en partenariat pour appuyer l'intégration du genre dans les politiques publiques. Le PNUD a exprimé son intérêt à collaborer avec l'UNFPA pour appuyer la réalisation du recensement 2019. Il a établi un partenariat avec la Banque Mondiale dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative « *Peace and développement nexus* » en Guinée Bissau.

Le renforcement des capacités nationales en planification locale a aussi créé des opportunités de partenariat entre le PNUD et les OSC ainsi qu'avec les communautés de base. En effet, à Cacheu, Gabu et Quinara, le processus de planification locale mobilise les Organisations non gouvernementales (ONG) et les Organisations communautaires de base (OCB) qui sont représentées dans les équipes techniques mises en place dans les villages, les sections, les secteurs et les régions. Le PNUD travaille en partenariat avec l'ENA pour l'intégration de la planification locale dans le curricula, la production des supports didactiques et la formation des formateurs.

IV.5 - Efficience de la contribution du PNUD

L'efficience de la contribution du PNUD est appréciée à l'aune du taux d'exécution financière des budgets 2016 et 2017. L'appréciation de l'efficience a aussi porté un jugement sur les progrès enregistrés vers la réalisation des cibles des produits en rapport avec les taux d'exécution financière. Les délais de signature des plans de travail et de décaissement des fonds ont été pris en compte pour apprécier l'efficience.

Le budget total du CPD 2016 - 2020 est de *Quatre-vingt-trois millions soixante-dix-huit mille (83,078,000) \$ USD*. La part de ce budget affectée à l'effet 2 représente 26%. Les parts de l'effet 1 et l'effet 3 représentent respectivement 52% et 22%. Au cours de 2016 et 2017, le PNUD a budgétisé *trois millions cent quarante-sept mille neuf cent sept (3,147,907.99) \$ USD environ soit 14%* du budget global du CPD 2016 - 2020. Pendant cette période, les dépenses ont été estimées à *deux millions cinq cent cinquante-cinq mille deux cent soixante-onze (2,555,271) \$ USD soit 12%* du budget global du CPD 2016 - 2020. Il apparaît que par rapport au budget global du CPD, les prévisions budgétaires et les dépenses totales relatives à l'effet 2 en 2016 - 2017 ont été très faibles.

Cependant, le taux d'exécution global au cours de ces deux années s'est élevé à 81% environ. Le tableau 5 et le graphique 1 montrent que les taux d'exécution financière des produits 2.1 et 2.2 ont connu une forte augmentation en 2017. Mais, le taux d'exécution financière du produit 2.2 n'est pas en adéquation avec les progrès enregistrés vers la réalisation des cibles de ce produit. En effet, le tableau 4 indique qu'en se basant sur les indicateurs et les cibles de ce produit, il n'y a pas eu de progrès au cours de la période. Les rapports des projets DEVCA et LED ne fournissent pas de données et d'informations sur la réalisation des résultats de processus relatifs au produit 2.2 du CPD.

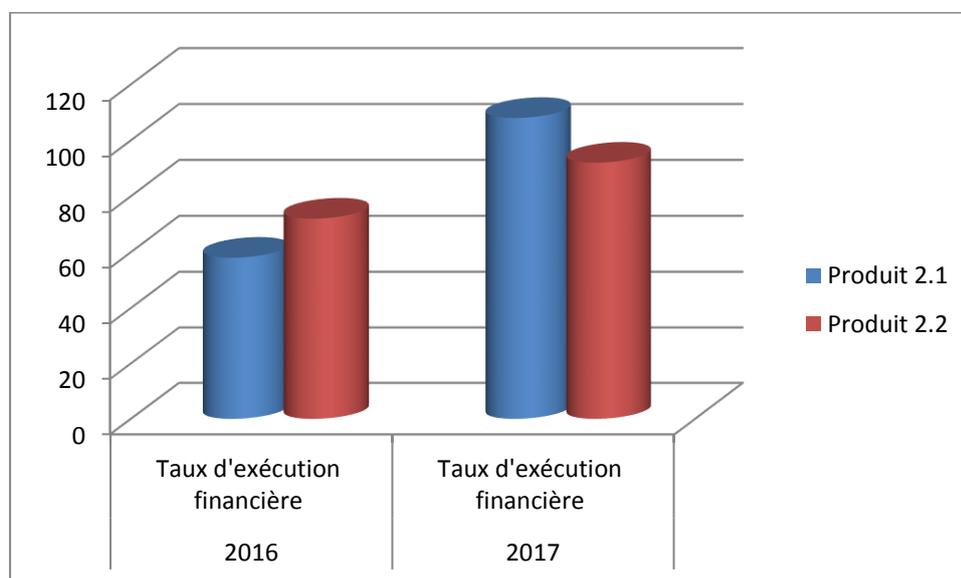
En outre, lors des entretiens, les unités de gestion des projets ont déploré la signature tardive des PTA qui intervient souvent au-delà du premier trimestre généralement en avril. Ce retard souvent justifié par l'instabilité institutionnelle constitue un sérieux handicap pour le démarrage de la mise en œuvre des activités. Les délais de décaissement des fonds destinés aux partenaires d'exécution sont généralement longs en raison des procédures de gestion du PNUD. Mais, ils sont aussi imputables aux retards enregistrés par les partenaires d'exécution pour la transmission des rapports et des pièces justificatives de l'utilisation des fonds mis à leur disposition pour la mise en œuvre des activités.

Tableau 5 : Exécution financière des produits du CPD 2016 - 2020 en 2016 et 2017

<i>Prév./Dép</i> <i>Produits</i>	<i>2016</i>			<i>2017</i>		
	<i>Prévisions</i> <i>(\$)</i>	<i>Dépenses</i> <i>(\$)</i>	<i>%</i>	<i>Prévisions</i> <i>(\$)</i>	<i>Dépenses</i> <i>(\$)</i>	<i>%</i>
<i>Produit 2.1</i>	<i>1 183 991,47</i>	<i>685 172,00</i>	<i>57,87</i>	<i>857 261,00</i>	<i>925 143,00</i>	<i>107,92</i>
<i>Produit 2.2</i>	<i>375 000,00</i>	<i>269 334,00</i>	<i>71,82</i>	<i>731 655,52</i>	<i>675 622,00</i>	<i>92,34</i>
<i>Total</i>	<i>1 558 991,47</i>	<i>954 506,00</i>	<i>61,23</i>	<i>1 588 916,52</i>	<i>1 600 765,00</i>	<i>100,75</i>

Source : Bureau du PNUD

Graphique 1 : Taux d'exécution financière 2016 et 2017



En définitive, il convient de faire observer qu'au cours de 2016 et 2017, l'efficacité de la contribution du PNUD n'a pas été satisfaisante. Le rapport entre les résultats de processus réalisés et la consommation des fonds notamment pour le produit 2.2 est problématique. L'efficacité devra donc être améliorée au cours des deux prochaines années. Le PNUD devra accélérer les progrès enregistrés vers l'atteinte des cibles des produits particulièrement pour le produit 2.2 afin d'améliorer le rapport entre les résultats atteints et la consommation des fonds. En outre, des efforts doivent être consentis pour remédier à la signature souvent tardive des PTA et les délais de décaissement des fonds généralement longs qui pénalisent la mise en œuvre des activités et les progrès vers l'atteinte des cibles des produits.

IV.6 - Facteurs ayant influencé la contribution du PNUD à l'effet 2

Les progrès enregistrés vers l'atteinte des cibles des produits 2.1 et 2.2 et leur contribution à l'effet 2 ont été fortement influencés par la persistance de l'instabilité politique et institutionnelle. En effet, la faible longévité des Gouvernements, la mobilité, l'absentéisme et la démotivation des cadres ainsi que les grèves récurrentes ont été des contraintes majeures qui ont pénalisé la mise en œuvre des activités des projets. La diminution des ressources ou des fonds a limité les interventions du projet DEVCA. Le projet LED a été particulièrement confronté au faible engagement des autorités locales à participer aux activités du projet. Cependant, l'adhésion et la mobilisation des communautés ont permis d'enregistrer des progrès notables dans la mise en œuvre des activités du projet.

IV.7 - Durabilité de la contribution du PNUD

L'analyse a permis de noter que la durabilité de la contribution du PNUD est assurée à travers :

L'alignement stratégique et l'ancrage institutionnel de l'appui du PNUD qui garantissent l'appropriation nationale. Comme on l'a signalé plus haut, l'appui du PNUD à la gouvernance économique particulièrement à la gestion stratégique du développement et à la planification locale est aligné au plan opérationnel « *Terra Ranka* ». La durabilité des résultats atteints en matière de planification locale sera également assurée grâce à la loi sur les institutions locales dont le projet est en cours d'élaboration et l'insertion de la planification locale dans le curricula de l'ENA.

Le renforcement des capacités nationales est aussi un levier essentiel pour assurer la durabilité de la contribution du PNUD. En effet, l'analyse documentaire, les entretiens et les groupes de discussion ont révélé que la stratégie de renforcement des capacités du PNUD s'articule autour de trois niveaux : *les niveaux individuel, organisationnel ou institutionnel et environnemental*. *Le niveau individuel* correspond à la formation et l'accompagnement des individus. On peut citer les formations dispensées en matière de planification locale et de GAR, l'élaboration du Guide d'élaboration des plans de développement local durable. *Le niveau organisationnel ou institutionnel* se rapporte au renforcement des capacités des institutions telles que les ministères ou les OSC. Le renforcement des capacités du SEPIR et de l'INE se situent à ce niveau. Il en est de même du renforcement des capacités de l'ENA à travers l'insertion de la planification locale dans son curricula. Enfin, *le niveau environnemental* se réfère à l'élaboration des lois, des politiques publiques qui permettent de créer un environnement incitatif et favorable à la promotion de la croissance, la réduction de la pauvreté, etc. La loi sur les institutions locales vise à renforcer les capacités à ce niveau.

La modalité d'exécution nationale : Cette modalité de mise en œuvre couplée à la formation continue des partenaires nationaux favorise l'appropriation nationale des procédures de gestion des programmes et des projets qui garantit la durabilité des interventions du PNUD. Les projets DEVCA et LED sont mis en œuvre selon cette modalité. Au cours des deux dernières années, on a noté une amélioration des capacités des partenaires d'exécution en matière de gestion de programmes et de projets.

Cependant, il a été constaté que les stratégies de retrait des projets DEVCA et LED ne sont pas très explicites, étayées dans les documents de projets et bien connues par les partenaires du Gouvernement et les autres parties prenantes. Ces stratégies sont importantes pour assurer la durabilité des interventions après la clôture des projets. En outre, **la durabilité exige une cohérence des cycles de programmation qui permettra de garantir l'accompagnement et la continuité dans le temps des interventions visant un changement transformationnel. Celui-ci ne peut pas toujours être réalisable au terme d'un cycle de programmation.** Pour répondre à une telle exigence, le PNUD devra se doter d'une vision stratégique claire pour assurer la cohérence des prochains cycles de programmation jusqu'à l'horizon 2030.

V - Cadre institutionnel, suivi et évaluation

La contribution du PNUD à l'effet 2 dépend aussi de l'efficacité du cadre institutionnel, des arrangements de gestion, du suivi et de l'évaluation.

V.1 - Cadre institutionnel

En ce qui concerne le programme, le cadre institutionnel est structuré en deux unités : L'unité chargée du développement durable et l'unité en charge de la gouvernance. Les interventions visant à contribuer à l'effet 2 relèvent de la responsabilité de l'unité chargée du développement durable. Selon le Chef de cette unité, celle-ci dispose d'un effectif suffisant en ressources humaines et des moyens logistiques nécessaires pour gérer efficacement le portefeuille de projets.

Les interventions du PNUD sont basées sur l'approche programme qui exige des synergies et des complémentarités entre les projets faisant partie du portefeuille afin d'apporter une contribution significative à l'effet et au-delà assurer la cohérence avec les autres effets. Cependant, l'analyse a révélé que les synergies entre les projets DEVCA et LED sont très faibles. Les rapports annuels de ces projets ne fournissent pas des évidences qui rendent compte des synergies entre ces projets.

V.2 - Suivi et évaluation

Dans le cadre du cycle de programmation 2016 - 2020, le PNUD s'est doté d'un plan d'évaluation contenant des informations sur les évaluations des programmes et des projets ainsi que les évaluations des effets. Le renforcement des capacités nationales occupe une place importante dans le dispositif de suivi et évaluation du CPD 2016 - 2020. L'analyse documentaire et les entretiens ont permis de noter que le plan d'évaluation est régulièrement mis en œuvre comme le prouve la présente évaluation de l'effet 2. Le suivi et l'évaluation sont assurés par les chefs des unités et les unités de gestion de projets avec l'appui du PMSU. Le recrutement du spécialiste en suivi et évaluation prévu dans le CPD n'a pas été concrétisé jusqu'à la fin de l'année 2017. Les RAOR ont été produits au cours des dernières années. Les unités de gestion des projets DEVCA et LED ont régulièrement produit leurs rapports annuels. Cependant, il a été noté les faiblesses suivantes :

Le suivi des effets n'a pas été réalisé au cours des deux dernières années. Il aurait consisté à observer les progrès ou les tendances qui indiquent des progrès vers la réalisation des effets. Il devrait également

fournir des données et des informations sur les changements escomptés et non escomptés observés au niveau de l'effet. Les constats et les conclusions du suivi de l'effet devraient alimenter l'évaluation de l'effet.

L'organisation des revues annuelles et le partage des rapports annuels avec la partie nationale : L'entretien avec la Direction générale de la coopération internationale a révélé que les revues annuelles 2016 et 2017 du CPD n'ont pas été organisées sans doute en raison de l'instabilité institutionnelle. Le PNUD n'a pas partagé les rapports annuels de suivi de la mise en œuvre du CPD avec la Direction de la coopération internationale et les autres parties prenantes.

La faible implication de la partie nationale particulièrement de la Direction de la coopération et du SEPIR dans la préparation et l'organisation de l'évaluation des effets : La partie nationale particulièrement ces deux institutions n'ont pas été suffisamment édifiées sur l'évaluation des effets. Lors des entretiens, il a été noté que les représentants de ces institutions interviewés ont une faible compréhension de l'importance et l'objet de l'évaluation des effets.

Le renforcement des capacités nationales en suivi et évaluation a été faible. Dans le CPD 2016 - 2020, le PNUD s'était engagé à appuyer le système national statistique dans la collecte, le traitement et l'analyse des données à travers le développement des bases de données et le système d'information géographique. Au cours des deux dernières années, le PNUD n'a pas honoré ses engagements. Il n'a apporté un appui à l'INE et aux autres structures qui contribuent à la production des données statistiques. Le PNUD n'a pas non plus apporté un appui au renforcement des mécanismes de suivi et évaluation du SEPIR et des ministères.

VI - Leçons apprises

L'évaluation de l'effet 2 a été une opportunité d'apprentissage qui permet de retenir les leçons ci-après :

La théorie du changement a été appréhendée comme un simple outil théorique. Elle n'est pas appropriée par tout le personnel du programme. Elle n'est pas non plus considérée comme un référentiel ou une boussole qui oriente la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation du CPD et des projets qui contribuent à la réalisation de ces produits. Il est donc opportun d'organiser des échanges sur l'importance de la théorie de changement.

La faible appropriation du CPD et la faible implication de la partie nationale particulièrement du SEPIR et de la Direction générale de la coopération internationale. Comme on l'a signalé plus haut, ces partenaires nationaux ont une compréhension limitée de l'importance et de l'objet de l'évaluation des effets. Cette faiblesse a été plausible lors des entretiens. Une sensibilisation et une formation sur l'évaluation des effets s'avèrent nécessaires.

La faible implication du Bureau du Coordonnateur Résident et des agences dans l'évaluation des effets. Ces structures ont manifesté un faible intérêt pour cette évaluation.

L'incohérence entre l'évaluation des effets et la revue à mi-parcours de l'UNPAF : Il aurait été plus logique que l'évaluation des effets soit entreprise avant cette revue à mi-parcours. Celle-ci devait être alimentée par les constats, les conclusions et les recommandations de l'évaluation des effets. Cet écueil dévoile une faiblesse dans la mise en œuvre du calendrier de suivi et évaluation de l'UNPAF.

La gestion des connaissances est encore faible. En effet, la mise en œuvre du CPD et des projets ainsi que les notes produites par l'unité économique sont génératrices de connaissances. Mais, la capitalisation et la valorisation de ces connaissances pour le conseil, l'appui technique, le suivi et l'évaluation est encore très limitée. Au cours de la mission, la collecte documentaire a exigé le recours à plusieurs personnes pour obtenir les rapports et certains documents importants. Le PNUD devra améliorer la gestion des connaissances.

VII - Recommandations

Les conclusions de l'analyse et les leçons apprises exposées ci-dessus suggèrent les principales recommandations ci-après pour les deux prochaines années et le prochain cycle de programmation :

Recommandation 1 : Formuler une vision stratégique du bureau pour l'horizon 2030 en s'inspirant de la vision du plan stratégique 2018 - 2021. Cette vision permettra d'assurer la cohérence des prochains cycles de programmation. Elle s'avère indispensable pour garantir la continuité des interventions visant à produire des changements transformationnels qui ne peuvent se produire au terme d'un cycle de programmation.

Recommandation 2 : Utiliser la théorie du changement comme un outil qui doit guider la planification opérationnelle, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation du CPD, des programmes et des projets. Cette utilisation exige la flexibilité en tenant compte de l'évolution du contexte de mise en œuvre, des progrès enregistrés et des leçons apprises. La théorie du changement doit donc être appropriée par le personnel du programme et des unités de gestion des projets.

Recommandation 3 : Au cours des deux prochaines années, concentrer les interventions du PNUD sur trois chantiers stratégiques notamment

(iv) **La mise en place d'un système de planification, de programmation, de budgétisation, de suivi et évaluation opérationnel et efficace aux niveaux central, sectoriel et local : Ceci permettra le déploiement de la chaîne PPBS à tous ces niveaux.** La matrice des résultats du plan opérationnel « **Terra Ranka** » est déjà une avancée significative. Il est urgent de procéder à sa finalisation et sa déclinaison au niveau sectoriel. Le PNUD devra appuyer l'intégration des ODD dans les politiques sectorielles. La planification locale devra permettre de décliner la chaîne PPBS et les ODD au niveau local. L'appui du PNUD est aussi nécessaire pour l'élaboration des fiches de données des indicateurs retenus dans cette matrice, du plan de suivi et évaluation du plan opérationnel « **Terra Ranka** » et si possible de la politique nationale d'évaluation. Il devra s'investir dans le renforcement des capacités du SEPIR et des ministères ainsi que dans la production des données statistiques. Les secteurs porteurs de croissance devront être prioritaires.

(v) **Le développement des chaînes de valeurs en priorité dans les secteurs de croissance particulièrement l'agriculture et l'agro-business et la pêche :** L'appui du PNUD au développement des chaînes de valeurs permettra d'impulser sa contribution à la promotion de la croissance, la réduction de la pauvreté, l'amélioration de la sécurité alimentaire et la

création d'emplois. La finance inclusive et l'accès aux marchés devront être pris en compte dans le développement des chaînes de valeurs.

- (vi) ***La décentralisation et le développement local*** : Le PNUD devra poursuivre son appui à l'élaboration de la loi sur les institutions locales, conduire des actions de plaidoyer pour son adoption par le parlement et sa promulgation. Les interventions du PNUD en matière de planification locale s'inscrivent dans la perspective de l'approche de développement basée sur les territoires. Dans le sillage de l'appui à la planification locale, le PNUD pourrait amorcer l'appui à ***la territorialisation des ODD***, conduire des actions de plaidoyer et fournir un appui technique ***pour la territorialisation des politiques publiques***. Son plaidoyer et son appui technique devront aussi porter sur ***la convergence des politiques publiques*** qui est essentielle pour la réalisation des ODD.

Recommandation 4 : Accélérer les progrès vers l'atteinte des cibles des produits du CPD afin d'impulser la contribution du PNUD à l'effet 2. Les progrès ont été lents notamment pour le produit 2.2. Il n'a pas été aisé de trouver des évidences pour démontrer la contribution du PNUD à l'effet 2. Comme on l'a dit plus haut, en plus de la mise en place d'un système de planification opérationnel et efficace, le PNUD s'attachera à mettre en œuvre des interventions visant à créer des opportunités économiques pour les jeunes et les femmes, et à faciliter leur accès aux produits de la finance inclusive et aux marchés.

Recommandation 4 : Améliorer l'efficacité de la mise en œuvre du CPD. L'efficacité n'a pas été très satisfaisante même si le taux d'exécution financière a été de 81%. Le taux d'exécution financière du produit 2.2 n'est pas en adéquation avec les progrès enregistrés vers l'atteinte des cibles de ce produit. Le PNUD devra accélérer ces progrès pour améliorer l'efficacité.

Recommandation 5 : Renforcer les dispositions visant à assurer la durabilité des interventions et des résultats. Les leviers utilisés par le PNUD pour garantir la durabilité sont pertinents. Toutefois, les projets devront développer et mettre en œuvre des stratégies de retrait plus explicites, négociées et convenues avec les partenaires du Gouvernement.

Recommandation 6 : Améliorer l'efficacité du cadre institutionnel et des arrangements de gestion. Le PNUD devra prendre des mesures adéquates pour renforcer les synergies et les complémentarités entre les projets DEVCA et LED ainsi qu'avec les projets contribuant aux effets 1 et 3. Les synergies sont encore faibles.

Recommandation 7 : Renforcer le dispositif du suivi et évaluation du PNUD et son appui au renforcement des capacités nationales dans ce domaine. Au cours des deux prochaines années, le PNUD devra régulièrement assurer le suivi des effets en étroite collaboration avec les groupes résultats et le groupe suivi et évaluation de l'UNPAF. Il devra plaider et fournir un appui technique pour l'harmonisation du calendrier de suivi et l'évaluation de l'UNPAF et les plans de suivi et évaluation des agences. Il devra soutenir le Gouvernement dans l'élaboration des fiches de métadonnées, du plan de suivi et évaluation du plan opérationnel « ***Terra Ranka*** » et l'élaboration de la politique nationale d'évaluation. Le PNUD devra entreprendre un plaidoyer et appuyer ***l'institutionnalisation de la GAR***. Il devra améliorer la gestion des connaissances à travers la capitalisation et la valorisation des leçons apprises, des bonnes pratiques, etc.

Annexes

Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées

	Noms & Prénoms	Fonctions & Institutions
1	<i>Gabriel Dava</i>	<i>Représentant Résident Adjoint - PNUD</i>
2	<i>Amadu Bailo Camara</i>	<i>Programme Specialist - PNUD</i>
3	<i>Dauda Sau</i>	<i>Programme Specialist - Lead du cluster développement durable - PNUD</i>
4	<i>Kanil Lopes</i>	<i>Programme Specialist - Lead du cluster Gouvernance - PNUD</i>
5	<i>Moussa Alceiny Barry</i>	<i>Conseiller technique - PNUD</i>
6	<i>Mamadou Jao</i>	<i>Assistant Représentant Résident - UNFPA</i>
7	<i>Vanilde Furtado</i>	<i>Coordonnateur du Programme pays a.i ONUFEMMES</i>
8	<i>Albertine Thithia</i>	<i>VNU national Assistante au programme - ONUFEMMES</i>
9	<i>Bessa Vitor da silva</i>	<i>Spécialiste en suivi et évaluation - UNICEF</i>
10	<i>Edmundo Vaz</i>	<i>Spécialiste en coordination - Bureau du Coordonnateur Résident - SNU</i>
11	<i>Comlan Henri Cassehoun</i>	<i>Spécialiste en suivi et évaluation- Bureau du Coordonnateur Résident - SNU</i>
12	<i>Gaston Fonseca</i>	<i>FMI</i>
13	<i>Antonia Gomes</i>	<i>Directrice du service de planification stratégique</i>
14	<i>Mario Reis</i>	<i>Directeur général de la planification - Ministère de l'agriculture</i>
15	<i>Filipe Antonio Monteiro</i>	<i>Expert - Direction du Programme d'Investissement Public (PIP)</i>
16	<i>Iassim Diallo</i>	<i>Expert - Direction du Programme d'Investissement Public (PIP)</i>
17	<i>Amadou Oumar Ba</i>	<i>Représentant Résident - Banque Mondiale</i>
18	<i>Wini Gomes</i>	<i>Chargé de mission - Inspection - Ministère de l'administration territoriale</i>
19	<i>Sekou Biao</i>	<i>Inspecteur des ressources naturelles - Ministère énergie, industrie et ressources naturelles</i>
20	<i>Alfredo Mendes</i>	<i>Direction de la coordination de l'aide - SEPIR</i>
21	<i>Adolfo Ramos Mendes</i>	<i>Secrétaire général - Ministère du commerce, tourisme et artisanat</i>
22	<i>Jorge Verissimo</i>	<i>Directeur général Administration du territoire - Ministère de l'administration territoriale</i>
23	<i>Francisco Pereira</i>	<i>Délégué régional Plan, statistiques - Région Gabu</i>
24	<i>Alfonso Aleliua Lopes Sà</i>	<i>Délégué régional Plan, statistiques - Région Cacheu</i>
25	<i>Midama Pimbel</i>	<i>Agent Direction coopération internationale</i>
26	<i>Ignacio IE</i>	<i>Economiste national - PNUD</i>
27	<i>Carlos Mendes Dacosta</i>	<i>Directeur général Institut national de la statistique (INE) - Ministère de l'économie et des finances</i>
28	<i>Marcelo d'Almeida</i>	<i>Directeur général de la coopération internationale - Ministère des affaires étrangères</i>
29	<i>Raquel</i>	<i>Chargé de projet DEVCA</i>
30	<i>Issa Jandi</i>	<i>Conseiller - SEPIR</i>

Annexe 2 : Liste des Documents consultés

	Titre du document
--	--------------------------

1	<i>Cadre de partenariat pays Banque Mondiale</i>
2	<i>CPIA 2017</i>
3	<i>Document United Nations Partnership Framework (UNPAF)</i>
4	<i>Document programme pays - PNUD</i>
5	<i>Document de projet pêche artisanale</i>
6	<i>Document de projet DEVCA</i>
7	<i>Document de projet LED</i>
8	<i>Perspectives économiques en Guinée - Bissau 2017</i>
9	<i>Plans de travail (PTA) 2016 & 2017- Projet LED</i>
10	<i>Plans de travail (PTA) 2016, 2017 et 2018 - Projet DEVCA</i>
11	<i>Plan national d'investissement agricole (PNIA) 2^{ème} génération</i>
12	<i>Plan opérationnel « Terra Ranka » 2015 - 2020</i>
13	<i>Plan stratégique PNUD 2014 - 2017</i>
14	<i>Plan stratégique PNUD 2018 - 2021</i>
15	<i>Programme d'investissements publics (PIP) 2015, 2016 & 2016</i>
16	<i>Profil pays Guinée - Bissau 2016 & 2017 - CEA</i>
17	<i>Rapports annuels 2016 & 2017 - LED</i>
18	<i>Rapports annuels 2016 & 2017 - DEVCA</i>
19	<i>Rapport diagnostic de la filière anacarde 2017 - SOFRECO</i>
20	<i>Rapport d'enquête de suivi de la sécurité alimentaire et nutritionnelle</i>
21	<i>Rapport sur l'évaluation de la fragilité</i>
22	<i>Rapport sur l'état de la coopération</i>
23	<i>Rapport d'étude sur la pauvreté multidimensionnelle</i>
24	<i>Rapports FMI 2016 & 2017</i>
25	<i>Rapports PIP 2015 & 2016</i>
26	<i>Stratégie de communication - PNUD</i>
27	<i>Stratégie et politique nationale de coopération</i>

Annexe 3 : Termes de référence

Location :

Bissau, GUINEA-BISSAU

Application Deadline :	14-Sep-18 (Midnight New York, USA)
Time left :	5d 16h 50m
Type of Contract :	Individual Contract
Post Level :	International Consultant
Languages Required :	English French
Starting Date : (date when the selected candidate is expected to start)	19-Sep-2019
Duration of Initial Contract :	30 days for each consultant
Expected Duration of Assignment :	30 days

Background

According to the evaluation plan of UNDP Guinea-Bissau, three outcome evaluations are to be conducted to assess the contributions of the UNDP’s development interventions results regarding to rule of law and democratic governance, inclusive and sustainable growth and promotion, preservation and development of diversity, under the current CPD (2016-2020). Since 2016, UNDP is engaged to contribute to achieving the following three UNDAF outcomes:

Outcome 1: State institutions, including in the areas of defense, security, and justice, consolidate stability and the rule of law, democratic participation, and equitable access to opportunities for all.

Outcome 2: Economic growth is inclusive and sustainable, promoting poverty reduction, decent work, food security, and the structural transformation of the economy; and?

Outcome 4: Public institutions, civil society organizations, and the private sector promote the preservation and development of biodiversity, and the prevention and management of disaster risks.

This Outcome 4 is the same as Outcome 3 in CPD.

These outcomes are linked to three outcomes of the UNDP strategic plan, 2014-2017. The first is aligned with its **Outcome 2**. Citizen expectations for voice, development, the rule of law and accountability are met by stronger systems of democratic governance, the second is aligned with **Outcome 1** - Growth and development are inclusive and sustainable, incorporating productive capacities that create employment and livelihoods for the poor and excluded, and the third with **Outcome 5** - Countries are able to reduce the likelihood of conflict and lower the risk of natural disasters, including from climate change.

In order to contribute to these, UNDP is supporting the Government of Guinea-Bissau by executing the following Country Program Outputs: **Output 1.1** - “The NPA’s capacities are strengthened in the areas of representation, legislation, control, and supervision of the government’s actions that take into account a gender perspective” ; **Output 1.2** - “Electoral management bodies have the capacities to ensure effective, transparent, credible and participatory electoral processes that are gender-sensitive” ; **Output 1.3** - “The legal system has the institutional framework and the operational capacities and abilities required to combat impunity and respond to the community in terms of compliance with human rights”. and **Output 1.4** - “Public institutions and civil society organizations have the capacity to budget, define a gender-responsive management framework, and implement policies that address the public’s

priorities” under the Outcome 1; **Output 2.1** - “Economic governance and management institutions have the capacity and tools to formulate, monitor and evaluate strategies and plans, and coordinate development aid” , **Output 2.2** - “Vulnerable populations, particularly young people and women, benefit from emerging economic opportunities and have access to inclusive financing and markets” under the Outcome 2 ; **Output 3.1** - “National institutions have the capacity to formulate, plan, and implement environmental and natural resource management policies that are gender sensitive” , **Output 3.2** “The populations practice biodiversity preservation and sustainable environmental management techniques” ; **Output 3.3** - “The institutions responsible for managing risks and disasters have normative frameworks that comply with international standards, functional coordinating mechanisms, and skilled human resources” under the Outcome 3.

UNDP support is carried out through the implementation of portfolio of projects and actions aiming at reform of the justice, modernization of the State, strengthening of democratic institutions, as well as promotion of inclusive economic development, the sustainable management of natural resources, and high-quality basic services. The implementation of these projects and actions is conducted considering the UNDP guiding principle of national ownership and inclusive approach. The main UNDP development partners are public and private institutions and CSO including the parliament, government ministries of justice, economy and finance, environment, biodiversity institute, youth institute and others. Recognizing the comparative advantage of UNDP in those sectors, and the trust built through electoral support, key development partners such as the African Development Bank (AfDB) and the European Union have been channeling resources to those sectors through UNDP. GEF is also the key UNDP partner in the country.

Within this back ground, the Outcome Evaluations is expected to demonstrate whether, why and how the outcome has been accomplished and the contribution of the UNDP to a change in the development condition of the country, after two years of project and actions implementations. ?Further, the evaluations should show improvements that could be recommended for use in the next coming two years, including lesson learned.

CONTEXT national

In the present CPD (2016-2020), it is stated that, the development of Guinea-Bissau continues to be hindered by the cyclical political instability impacting on social and economic progress, despite its natural resources and biodiversity endowment. After the 2014 elections, the hope created with a dream of new start, the political instability reinitiated in August 2015 with the dismissal of the elected Government and it continued, despite the efforts made to foster dialogue for reconciliation. The ECOWAS Road Map signed on 10th September 2016 constitutes a hope for political stability until the elections in 2018.

The direct consequence of this crisis is the continuous fragility of national institutions in all aspects, including limited means for functioning, demotivated and insecure personnel and high fiduciary risk, which affects absorption capacity and hence the level of delivery.

The socioeconomic situation followed the same footprint. The growth rate decreased in 2017 (5, 9%) as compared to 2016 (6,3%). Despite this level of economic growth, the country is heavily dependent on one source of growth, the cashew sector that accounts for about 49% of country’s GDP and 90% exports.? The country continues to record weak poverty indicators and inefficient and expensive

provision of public services. Indeed, 56% of the Bissau-Guinean population is affected by multidimensional poverty (2016 MICS Report in Guinea-Bissau).

It is important to mention also that key partners such as the World Bank, African Development Bank and European Union suspended budget support to the Government as consequence of the crisis, thus reducing resources mobilization opportunities. In this context, UNDP country office has emerged as a partner of choice in supporting the government in strengthening the rule of law, democratic governance and biodiversity preservation.

Governance Outcome context

Under Outcome 1, UNDP contributed to consolidate the rule of law through supporting reform, modernization and access to justice. The support focused on the expanding access of justice to vulnerable population by providing free legal aid services and conflict mediation assistance through the Centers of Access to Justice located in the Administrative Region of Cacheu, Oio, Bafata, Gabu and Buba, as well as the construction of sector courts that completed the justice chain at local level. Regarding access, 10,097 people benefited from these services, of which 21% women, since 2011. Thanks to the functioning of the 2 new district courts built and equipped by UNDP, the population of two regions have seen the distance to the courts reduced as they had to travel long distance to the capital to access courts. UNDP support the increase of professional capacity of magistrates by financing the training conducted by the Centre of Judiciary Training. Presently 4 judges and 2 inspectors has improved capacity to deal with backlog cases reduction.

Under the Outcome 1, the capacity of public policies oversight institutions was also strengthened, and the Civil Society Organizations was supported to actively engage in public policies debate and monitoring. This increased and quality of public policies oversight by the parliament, as well as increased engagement with civil society. The strengthening of the National Elections Commission to manage electoral processes through training of its key staff in elections management, as well as the construction of the Regional Elections Commission premises have contributed towards achieving of the Outcome.

Technical and financial assistance to the Parliament Specialized Commissions of Economic Affairs and Budget, and Women Affairs, Court of Audit and CSOs was provided to ensure accountability and transparency in public policies management and to make the state budget more inclusive. This has been contributing to improvements in that area as demonstrated by the quality of debates on these subjects. The Court are now producing Audit Opinion on the State General Account and the CSOs producing report on sectorial public policies execution, as well as contributing for inclusiveness by proposing the integration of gender considerations in the state budget.

Nevertheless, women participation in political decision-making bodies is still weak, with only 12% women in Parliament. Following the changes occurred in the Government, the number of women in the Government and the administration has reduced as compared to the elected Government in 2014.

Inclusive and sustainable development context

Under the Outcome 2, The Government of Guinea Bissau has increased its capacity at central and local levels to coordinate and implement a participatory planning process as well as to mainstream SDGs into national development planning process. In this regard, UNDP supported financially and technically the

development and adoption of the Local Development Planning Methodology and trained 12 key ministry planning teams in the implementation of the methodology. As per Secretariat State of Planning Report, 201, 3 Regional Technical Teams members' have strengthened capacity and skills on oversight and coordination in Cacheu, Gabu and Quinara Regions.

As result, in Cacheu Region, progress has been registered in the formulation of Sectoral Strategic Development Plans (PEDSS) with: (i) comprehensive diagnostic studies reports produced (ii) 9 Sectoral Technical Teams established and 119 members trained , (iii) 1,558 persons (34% female) members of 66 Local Community Development Committees, 15 Section Consultative Councils and 3 Sectoral Consultative Councils involved in planning decision-making, (iv) 3 PEDSS drafted and (v) Local Government Fiscal Revenue System Development Handbook elaborated.

Also, SDGs in the planning process is enhanced with the development of a Road Map for SDGs mainstreaming and approval of a MAPS mission for 2018 and Multidimensional Poverty Index produced to support SDGs monitoring and improved policy formulation and planning. With support of UDDP, the government created institutional coordination structure for SDGs mainstreaming, which established a road map for prioritization and acceleration in the implementation of SDG. Recently the government as result of UNDP support, has defined baselines, indicators and targets for Guinea-Bissau Strategic and Operational Plan named 2015-2020, which is aligned to SDG.

With UNDP support gender inequality concerns were taken into consideration on interventions in Cacheu's Region that contributed to the representation of 34% of female's representation within the 86 public consultative bodies and 9 technical teams established to support the development planning process of the country. Thus, improving participation of women in decision-making processes.

With UNDP support gender inequality concerns were taken into consideration on interventions in Cacheu's Region that contributed to the representation of 34% of female's representation within the 84 public consultative bodies and 9 technical teams established to support the development planning process of the country. Thus, improving participation of women in decision-making processes.

With support of UDDP, the government created institutional coordination structure for SDGs mainstreaming, which established a road map for prioritization and acceleration in the implementation of SDG. Recently the government as result of UNDP support, has defined baselines, indicators and targets for Guinea-Bissau Strategic and Operational Plan named 2015-2020, which is aligned to SDG. Sustainable development context.

Under Outcome 3, With UNDP support, the Government Guinea-Bissau has significantly improved its legal basis to enforce keys environmental laws that contribute to environment management, protection and financing, encourage sustainable investments and business, transparency and accountability in decision making with the adoption and promulgation of a package of 11 legal texts on environmental inspection, auditing, fund management, investments licensing, public participation, and terrestrial protected areas classification and creation.

In 2017, Five new in-land biodiversity protected areas were created (Boé National Park, Dulombi National Park, Corridor of Tchetché, Salifo-Xitole Corridor, Cuntabane-Quebo Corridor, adding to 15 the existing protected area under improved management, all in humid zones and this was achieved with UNDP support. These new created areas summed up 406,556 hectares. In addition, toward the capitalization of trust fund “Bioguinea Foundation”, 3 million euros were raised from donors, from which 2.3 million for the endowment capital and some additional seed funds for financing of sustainable projects and REDD+ project preparation to support nature conservation efforts.

Seeking to promote a sustainable tourism, with UNDP and WTO support, Government of Guinea-Bissau initiated the formulation of the Tourism Sustainable Development Strategy and Action Plan, and the Hotel Classification System. At community level, with UNDP support 28,636 producers (72.3% females) from 46 villages supported by 63 NGOs/CBOs have acquired skills and competences to cope with climate change effects and earn revenues ranging from 2,100 to 354,479 XOF per capita per season, prevent 807.05 ha of holy forests from illegal logging, restore degraded lands with 2,500 endemic forest species and access to clean energy (solar and biogas) by 850 households.

Evaluation Purpose

These evaluations are commissioned to capture and demonstrate evaluative evidence of its contributions to outcome results referred above as articulated in both the UN Development Assistance Framework (UNDAF) and UNDP country program document (CPD). It will be carried out within the overall provisions contained in the UNDP Evaluation Policy and conducted in fulfilment of UNDP regulations and rules guiding outcome evaluations.

The purpose of this evaluation to be conducted in 2018 is to review the progress in the achievement of the envisaged outcome results and re-alignment of CPD objectives with those of the new UNDP Strategic Plan 2018-2021. It is also anticipated that the evaluation will outline lessons learned and recommendations which will be useful in contributing to the growing body of knowledge and future projects in support of the decision and policy making of the partners. The evaluation will serve as an important accountability function, providing national stakeholders and partners in Guinea Bissau with an impartial assessment of the results including gender equality results of the areas of intervention. The UNCT is planning to conduct mid-term evaluation of UNDAF 2016-2020 and the outcome evaluations is a good opportunity to feed the UNDAF mid-term evaluation.

Duties and Responsibilities

Evaluation Scope and Objectives

These outcome evaluations will cover the period 2016 – 2017 and will be conducted from September 2018 to October 2018, highlighting the key lessons learned to provide informed guidance to future support to the respective program areas. More specifically, this evaluation will :

- Assess progress towards the achievement of the outcomes 1, 2 and 3 mentioned above;
- Analyze the exogenous factors (political, sociological, economic, etc.) that could have affected the outcomes attainment in a positive or negative way;
- Analyze the relevance of the expected outcomes in relation to the context and needs of the country;

- Evaluate the fundamental contributions of UNDP to progress towards the achievement of the outcomes including analysis of strategic positioning of UNDP support to Guinea-Bissau in adding value to the evolving national priorities and development context;
- Assess the sustainability of the expected outcomes (skills transfer, institutional strengthening, support for recurrent costs, ownership of change by beneficiaries, etc.);
- Quantify, as far as possible, the outcomes achieved in terms of rule of law and democratic governance, poverty alleviation and protection of natural resources, particularly on the increase of activities and incomes, the satisfaction of basic needs and the improvement of living conditions, building the capacity of local actors and improving the quality of services;
- Assess the partnership strategy to achieve the outcomes in terms of quality and volume of funding mobilized, as well as the arrangements made for reporting;
- Assess the relevance of monitoring and evaluation indicators and their adaptation to the measurement of outcomes;
- Assess the validity and relevance of risks and assumptions identified;
- Assess the resources mobilization and partnerships strategies and achievement against the set targets and further prospects.

These assessments should also look beyond the immediate outcomes on long-term expected impacts and consider the unintended outcomes that could have been brought by UNDP interventions. The results of the evaluation should provide guidance for the future actions and reorienting or readjusting the approach for more and better results.

The Team Leader will have overall responsibility for the quality and timely submission of the draft and final evaluation report. Specifically, will perform the following tasks:

- Lead and manage the evaluation mission;
- Develop the inception report, detailing the evaluation scope, methodology and approach;
- Conduct the evaluation in accordance with the proposed objective and scope of the evaluation and UNDP evaluation guidelines;
- Manage the team during the evaluation mission, and liaise with the CO on travel and interview schedules;
- Draft and present the draft and final evaluation reports concerning governance;
- Lead the presentation of draft findings in the stakeholder workshop;
- Finalize the evaluation report and submit it to UNDP CO Management.

International Consultant- Sustainable Development (Team member)

The international consultant will, inter alia, perform the following tasks:

- Review documents;
- Participate in the design of the evaluation methodology;
- Assist in carrying out the evaluation in accordance with the proposed objectives and scope of the evaluation;
- Draft and present the draft and final evaluation reports concerning sustainable development.

International Consultant – Participatory Planning and Inclusive development?(Team Member)

The international consultant will, inter alia, perform the following tasks:

- Review documents;
- Participate in the design of the evaluation methodology;

- Assist in carrying out the evaluation in accordance with the proposed objectives and scope of the evaluation;
- Draft and present the draft and final evaluation reports concerning planning and inclusive development

Evaluation Criteria & Questions

The evaluations should result in a report that highlights the elements necessary for an objective assessment of the contribution of UNDP to the achievement of the outcomes. The key criteria for this results-based outcome evaluations will be:

The relevance of UNDP interventions in Guinea Bissau in relation to its mandate on the one hand and national priorities on the other;

- To what extent is UNDP's engagement in these outcome areas support a reflection of strategic considerations, including UNDP's role in the development context in country and its comparative advantage vis-a-vis other partners?
- Are they consistent with human development needs of the country and the intended beneficiaries?
- Do the outputs and outcome address the specific development challenges of the country and the intended beneficiaries? Were there any unintended consequences (positive or negative) that have implications to the development goals of the country?
- To what extent has UNDP selected method of delivery been appropriate to the development context?
- Has UNDP been influential in country debates/dialogues on these issues and has it influenced country policies and reforms?
- To what extent have UN reforms influenced UNDP support to the Country in these sectors?

Effectiveness in positioning UNDP programs to achieve the expected results;

- Were the stated outputs achieved? Did they contribute to the stated outcomes? What are the key development and advisory contributions that UNDP has made/is making towards the outcomes, if any?
- If not fully achieved, was there any progress? If so, what level of progress towards outcomes has been made as measured by the outcome indicators presented in the results framework. What evidence is there that UNDP support has contributed towards an improvement in capacity, including institutional strengthening?
- Has UNDP worked effectively with UN Agencies and other international partners to deliver services?
- How effective has UNDP been in partnering with civil society (where applicable) and the private sector to promote these outcomes in the country?
- To what extent has the project supported domestication of key Global & Regional frameworks, experiences and international best practices through national development plans and strategies?
- Has UNDP utilized innovative techniques and best practices in its programming in these sectors?
- Taking into account the technical capacity and institutional arrangements of the UNDP, is UNDP well suited to providing these support to the country?
- What contributing factors and impediments enhance or impede UNDP performance in these outcome areas?

Efficiency in terms of implementation capacity but also resource mobilization (adaptation of means and activities to the effects to be achieved), the proper use of these resources and partnership with other stakeholders;

- stakeholders;
- Are UNDP approaches, resources, models, conceptual framework relevant to achieve the planned outcome? Are they sufficiently sensitive to the political and development constraints of the region (political instability, post crisis situations, etc)?
- Has UNDP's strategy and execution in these outcome areas been efficient and cost effective?
- Has there been an economical use of financial and human resources?
- Are the monitoring and evaluation systems that UNDP has in place helping to ensure that program outcomes are managed efficiently and effectively for proper accountability of results?
- Were alternative approaches considered in designing the Projects in these outcome areas?

The **sustainability** of the effects in terms of poverty alleviation, capacity building of national partners and sustainable human development in general.

- What is the likelihood that UNDP interventions in each respective outcome areas are sustainable?
- Were there exit strategies in place for projects under these outcomes?
- What mechanisms have been set in place by UNDP to support the government/ institutional partners to sustain improvements made through these interventions?
- How should these portfolios be enhanced to support central authorities, and partners in improving service delivery over the long term?
- What changes should be made in the current set of partnerships in order to promote long term sustainability?
- How have partnerships affected the progress towards achieving the outputs.

The evaluation should also include an assessment of the extent to which program design, implementation and monitoring have taken the following cross cutting issues into consideration.

Human rights

- To what extent have poor and physically challenged, women and other disadvantaged and marginalized groups benefitted from UNDP work in support of outcome areas?

Gender Equality

- To what extent has gender been addressed in the design, implementation and monitoring of interventions? Is gender marker data assigned to projects under the outcomes representative of reality
- To what extent has UNDP support promoted positive changes in gender equality? Were there any unintended effects?? Information collected should be checked against data from the RBA Results-oriented Annual Reports (ROAR) during the period under review.

Based on the above analysis, the evaluators are expected to provide overarching conclusions on UNDP results in those areas of support, as well as recommendations on how the UNDP Guinea Bissau could adjust its programming, partnership arrangements, resource mobilization strategies, and capacities to ensure that the respective portfolios fully achieve current planned outcomes and is positioned for

sustainable results in the future.? The evaluation is additionally expected to offer lessons for UNDP support in country based on this analysis

Methodology

The evaluation will be conducted by 3 international consultants and will engage a wide array of stakeholders and beneficiaries, including, governments, CSOs where program or advisory support were provided, academics and subject experts, private sector representatives.

The outcome evaluation is expected to take a “theory of change” (TOC) approach to determining causal links between the interventions that UNDP has supported and observed progress in at the country level.? The evaluators will develop a logic model of how UNDP interventions are expected to lead to improved national/ local government management and service delivery.

Evidence obtained and used to assess the results of UNDP support should be triangulated from a variety of sources, including verifiable data on indicator achievement, existing reports, and technical papers, stakeholder interviews, focus groups, surveys and site visits?

The following steps in data collection are anticipated but not limited to the following:

Desk reviews: The evaluation team will collect and review all relevant documentation, including the following: i) UNDAF, Country Program Document ii) project documents and activity reports; iii) past evaluation reports; iv) deliverables from the country program activities, e.g. published reports and training materials; v) client surveys on support services provided to government institutions and offices; vi) country office reports; vii) UNDP’s corporate strategies and reports; and viii) government publications etc..

Stakeholder interviews: The evaluation team will conduct face-to-face interviews with relevant stakeholders, including: i) UNDP staff (managers and program/project officers) at the Country Office; and ii) government partners both at central and local level policy, beneficiary groups and donors. UN agencies working to contribute to the same outcome. Focus groups may be organized as appropriate.

Field visits: The evaluation team will visit selected program sites to observe first-hand progress and achievements made to date and to collect best practices/ lessons learned. A case study approach will be used to identify and highlight issues that can be further investigated across the program.

Evaluation Products (Deliverables)

The main products of this evaluation are:

Product 1 - Inception Report: One week after contract signing, the evaluation manager will produce an inception report containing the proposed theory of change for UNDPs work. The inception report will include the evaluation matrix (Annex 4) summarizing the evaluation design, methodology, evaluation questions, key informants, data sources and collection analysis tools for each data source and the measure by which each question will be evaluated. This report must also include a detailed program of the tasks, activities and services of each member of the team who will be responsible for it. The inception report provides the program unit, the evaluators and government with the opportunity to verify that they share the same understanding about the evaluation and clarify any misunderstanding at the outset.?

Product 2 - Draft evaluation report: The draft evaluation report will be shared with stakeholders and management and presented in a validation workshop, which PMSU will organize. Feedback received from these sessions should be taken into account when preparing the final report.

Product 3 - Final Evaluation Report: The team will finalize the report including a French or English summary and all attached documents taking into account comments and suggestions made by UNDP and program partners. The report should contain a lesson learned section detailing facets of the outcome areas implemented by Country Office.

Product 4 - A PowerPoint presentation summarizing the main findings, recommendations and lessons to be presented to UNDP and the meeting with key stakeholders.

Competencies

Evaluation Team Composition and Required Competencies

A team of three independent experts will be recruited to conduct this evaluation. The three experts will be consultants in the field of democratic governance, sustainable development and inclusive development and participatory planning.

The team leader will lead, organize and supervise the work of the evaluation team, ensuring a distribution of work according to required qualification and competences of each team member, referred to below. ? The team leader will have overall responsibility to guarantee each team member produce all the products expected in point 5, including the final evaluation report and lesson learned section. The team leader is also responsible for ensuring proper consultation with all stakeholders.

Specifically, the evaluation team member will have the following skills:

Senior International Consultant - Democratic Governance (Team Leader)

Competencies:

- Strong working knowledge of the UN and its mandate in Guinea-Bissau, and more specifically the work of UNDP in support of government and civil society in Guinea-Bissau;
- Good analytical and strategic thinking skill;
- Proven knowledge of evaluation method;
- Sound knowledge of results-based management systems, and monitoring and evaluation methodologies; including experience in applying SMART indicators;
- Excellent inter personnel, communication and team work skills;
- Ability to meet tight deadlines and availability to work during the indicated/approved period;
- Excellent leadership and managerial skills;
- A deep understanding of the development context in the region and preferably an understanding of governance issues within the Guinea-Bissau/ Regional context.

International Consultant- Sustainable Development (Team member)

Competences:

- Good analytical and strategic thinking skill;

- Proven knowledge of evaluation method;
- Sound Knowledge of result-based management system?? and monitoring and evaluation methodologies including experience in applying SMART indicators;
- Strong working knowledge of the UN and its mandate region and more specifically the work of UNDP in support of Environment and sustainable development initiative in the region;
- Excellent inter personnel, communication and team work skills;
- Ability to meet tight deadlines and availability to work during the indicated/approved period;
- A deep understanding of the development context in the region and preferably an understanding of governance issues within the Guinea-Bissau/ Regional context.

International Consultant – Participatory Planning and Inclusive development (Team Member)

Competences:

- Good analytical and strategic thinking skill;
- Proven knowledge of evaluation method;
- Sound Knowledge of result-based management system?? and monitoring and evaluation methodologies including experience in applying SMART indicators;
- Excellent inter personnel, communication and team work skills;
- Ability to meet tight deadlines and availability to work during the indicated/approved period;
- A deep understanding of the development context in the region and preferably an understanding of governance issues within the Guinea-Bissau/ Regional context.

Required Skills and Experience

International Consultant- Sustainable Development (Team member)

Education:

- Hold at least Master's degree in economics, environmental sciences, public administration, regional development/planning or others equivalent social science.

Experience:

- Minimum 10 years of experience in public sector development, including the areas of environment and sustainable development gender equality and access to justice;
- At least 5 years of experience in leading evaluation of government, policy and international aid organization, preferably with direct experience with civil service capacity building;
- Adequate experience in program evaluation in the development field and with proven accomplishment in undertaking evaluation for international organization preferably UNDP.

Language Requirements:

- Excellent written and spoken English or French.

International Consultant- Sustainable Development (Team member)

Education:

- Hold at least Master's degree in economics, environmental sciences, public administration, regional development/planning or others equivalent social science.

Experience:

- Minimum 10 years of experience in public sector development, including the areas of environment and sustainable development gender equality and access to justice;
- At least 5 years of experience in leading evaluation of government, policy and international aid organization, preferably with direct experience with civil service capacity building;
- Adequate experience in program evaluation in the development field and with proven accomplishment in undertaking evaluation for international organization preferably UNDP.

Language Requirements:

- Excellent written and spoken English or French.

International Consultant - Participatory Planning and Inclusive development (Team Member)

Education:

- Hold at least a Master's degree in Development Economics, public administration, regional development/planning, or other sciences related to poverty reduction.

Experience:

- Have at least ten (10) years of experience in the analysis and monitoring of macroeconomic policies, development issues and the fight against poverty (PRSP) and inclusive development.
- Have at least five (5) experience in strategic planning and monitoring of Aid Coordination Tools (Paris Declaration on Aid Effectiveness), including participatory planning, monitoring and evaluation.
- Have experience in developing and monitoring Poverty Reduction Strategy Papers and SDGs;
- Adequate experience in program evaluation in the development field and with proven accomplishment in undertaking evaluation for international organization preferably UNDP

Language Requirements:

- Excellent written and spoken English or French.

How to Apply:

Selection Criteria

Interested candidates should apply by presenting the following documents:

- **Letter of confirmation of interest and availability** using the template provided by the procurement office of UNDP;
- **Personal CV or P11**, indicating all experience from similar evaluations, as well as the contact details (email and telephone number) of the candidate and at least three (3) professional references;
- **Brief description** of why the individual considers him/herself as the most suitable candidate for the assignment, and a methodology on how they will approach and complete the assignment.?

- **Financial and technical proposals** that indicate the all-inclusive fixed total contract price, supported by a breakdown of costs?

Submissions will be evaluated in consideration to the Evaluation Criteria as stated below:

- The offer will be evaluated by using the best value for money approach (combined scoring method). Technical proposal will make out 70% of the evaluation and the financial proposal 30%.
- A two-stage procedure is applied when evaluating the proposals, with the technical evaluation being considered prior to any financial proposal being opened and assessed.? Only proposals that achieve above a minimum of 49 points (i.e. at least 70% of the total 70 points) on the technical proposal will have their financial proposals reviewed?
- Evaluation of Financial proposal (30 points)
- If the technical proposal achieves a minimum of 49 points, the competitiveness of the financial proposal will be considered in the following manner:
- The total amount of points for the fees component is 30? The maximum number of points shall be allotted to the lowest fees proposed that is compared among the applicants which obtain the threshold points in the evaluation of the substantive presentation. All other fees proposals shall receive points in inverse proportion to the lowest fees; e.g.
- $[30 \text{ Points}] \times [\text{US\$ lowest}] / [\text{US\$ other}] = \text{points for other proposer's fees.}$

Evaluation Ethics

The evaluation will be conducted according to the principles set out in the UNEG Ethical Guidelines for the Evaluation (UNEG 'Ethical Guidelines for Evaluations') and in the evaluation policy of the UNEG and sign the Ethical Code of Conduct for UNDP Evaluations. UNDP (<http://web.undp.org/evaluation>). It must focus on highlighting the main quality criteria of an evaluation, including the usefulness of the information provided, its credibility, as well as its relevance and added value.

Evaluators must be free and clear of perceived conflicts of interest. To this end, interested consultants will not be considered if they were directly and substantively involved, as an employee or consultant, in the formulation of UNDP strategies and programming relating to the outcome and program under review.

Implementation Arrangements

The outcome evaluator (consultant) will be reporting to the Deputy Resident Representative (DRR/P) of UNDP Guinea-Bissau. To facilitate the outcome evaluation process, a UNDP Evaluation Focal Point (EFP) will be assigned to oversee the overall evaluation process in strict collaboration with Heads of Democratic Governance and Sustainable Development Clusters. The EFP will also be responsible for liaising with the Evaluator to set up stakeholder interviews, arrange field visits, coordinate with the Government etc. The consultants will take responsibility for setting up meetings and conducting the evaluation, subject to advanced approval of the methodology submitted in the inception report. An 'Evaluation Focal Team' composed of key stakeholders and UNDP relevant staff will be set-up in order to provide technical inputs to enhance the quality of the evaluation.

The CO Senior Management will take responsibility for the approval of the final evaluation report.

- **Evaluation Sponsors:** This evaluation is commissioned by the UNDP Office. To this end, UNDP should: i) provide clear advice to the evaluators at the beginning of the process, ii) provide feedback to the evaluation by preparing a management response and using the

deductions if possible, iii) allocate funds and human resources, iv) be accountable and accountable for the quality of the process and products.

- **Co-manager of the evaluation:** The head of program, the office's monitoring and evaluation focal point, the heads of the clusters? will: i) manage the contractual arrangements, the budget and the personnel involved in the evaluation, ii) provide implementation and coordination support to stakeholders, provide the evaluation team with administrative support and the required data, iii) work in collaboration with stakeholder representatives by liaising with evaluators, program unit, management and stakeholders (iv) review the proposed methodology and evaluation reports to ensure that the final report meets quality standards.
- **Stakeholder representatives:** This is the reference group (beneficiaries, implementing partners, donors, national partners). This group will supervise the progress and conduct of the evaluation, analyzing the evaluation reports and ensuring compliance with the quality standards.
- **Evaluation team:** The international and national consultants should to carry out the evaluation, propose the methodological approach of the evaluation including a detailed plan of work with the responsibility of each member of the team, collect and analyze the information and data, elaborate the reports of evaluation in accordance with the terms of reference and make a PowerPoint presentation.

Evaluation Criteria:

- Criteria A: Education background – 10 pts;
- Criteria B: Experience as defined in the ToRs – 15pts;
- Criteria C: Competences as defined in the ToRs – 10pts;
- Criteria D: Understating of the ToRs – 15pts
- Criteria E: Methodology and overall approach -30pts;
- Criteria F: Overall quality of the proposal (Comprehensiveness, structure, language and clarity) - 20pts.