

Programme des Nations Unies pour le Développement



La revue sectorielle du programme de gouvernance

Version définitive

Août 2010

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
Résumé exécutif.....	4
Introduction.....	7
I. La situation actuelle et tendances en matière de la gouvernance.....	7
II. Objectifs et résultats escomptés dans le PAPP 2008-2012.....	10
III. L'évaluation des résultats.....	10
A. L'état des résultats au niveau des produits	
B. L'état des résultats au niveau des effets	
IV. Facteurs ayant influencé la réalisation des résultats.....	21
1. L'instabilité politique et l'interférence continue des Forces Armées dans la vie politique	
2. Le faible développement du capital humain	
3. La démotivation générale des agents	
4. La carence d'une société civile vibrante	
V. L'examen de la pertinence, l'efficacité, l'efficience et du potentiel de durabilité des résultats.....	22
1. L'examen de la pertinence des interventions du PNUD	
2. L'examen de l'efficacité des résultats	
3. L'examen de l'efficience dans la production des résultats	
4. L'examen du potentiel de durabilité des résultats	
VI. Les mécanismes de coordination et de mise en œuvre des projets.....	31
VII. La qualité du partenariat.....	32
VIII. La pertinence du cadre logique des résultats.....	34
IX. Leçons apprises.....	36
X. Recommandations.....	37
Annexe : L'analyse SWOT de la mise en œuvre des interventions du secteur.....	39

SIGLES ET ABREVIATIONS

ANP	Assemblée nationale populaire
BAD	Banque africaine de développement
BCPR	Bureau de Prévention des Crises et Relèvement
CEDEAO	Communauté des États de l’Afrique de l’ouest
CNE	Commission nationale des élections
DENARP	Document de stratégie nationale de réduction de la pauvreté
DEX	Direct Execution (modalité de gestion directe)
ENA	École nationale d’administration
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations unies pour la population
IDH	Indice de développement humain
IPPTE	Initiative des pays pauvres très endettés
NEX	National Execution (modalité d’exécution nationale)
OHADA	Organisation pour l’harmonisation du droit des affaires en Afrique
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non-gouvernementale
PAPP	Plan d’actions du Programme de Pays
PNUAD/UNDAF	Plan-cadre des Nations unies pour l’aide au développement
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PTA	Plan de travail annuel
SNU	Système des Nations unies
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l’enfance
UNIFEM	Fonds de développement des Nations unies pour la femme
UNIOGBIS	Bureau intégré des Nations unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau
UNODC	Bureau des Nations unies de lutte contre la drogue et les crimes

RESUME EXECUTIF

La revue sectorielle a pour objectif principal d'examiner les progrès réalisés dans la mise en œuvre des interventions du secteur de la gouvernance pour la période 2008 - mi 2010 dans le cadre du Plan d'actions du Programme de Pays 2008-2012 entre le Gouvernement de la République de Guinée-Bissau et le PNUD. Il s'agit principalement de situer l'état des résultats, d'évaluer leur pertinence, efficacité, efficience ainsi que leur potentiel de durabilité de manière à identifier les contraintes et difficultés rencontrées dans la mise en œuvre, de mettre en exergue les leçons apprises et de proposer des recommandations qui s'imposent en tenant compte de nouvelles priorités telles que reflétées dans les conclusions de la retraite stratégique des Nations unies au début de février 2010.

La problématique de la bonne gouvernance est aujourd'hui au centre des préoccupations nationales à l'égard des événements du 1 avril 2010 qui ont une fois de plus révélé la fragilité des institutions nationales pour maintenir et faire valoir l'autorité de la loi. L'objectif poursuivi par le PAPP, qui est une partie intégrante du PNUAD, est de renforcer les capacités des institutions nationales et locales en vue d'élaborer et d'appliquer des réformes susceptibles de consolider l'État de droit, le cadre réglementaire, le respect des droits humains, la stabilité politique ainsi qu'une gestion préventive de l'environnement. L'effet attendu du Programme est que les institutions démocratiques soient renforcées et l'administration publique au niveau central et local modernisée.

L'examen des résultats montre qu'à peu près 75 % de huit produits escomptés ont été réalisés et nombre d'entre eux sont en passe de l'être. Les résultats stratégiques les plus importants sont :

1. l'organisation des élections législatives de 2008 et des élections présidentielles anticipées de 2009 qui ont été conduites dans la transparence et ont permis de normaliser la vie politique et institutionnelle;
2. l'établissement d'un partenariat stratégique avec la BAD qui a conduit à une mobilisation importante des ressources pour le renforcement du système de planification nationale et de coordination de l'aide;
3. la mise en place d'un centre chargé de la planification, de la coordination et de la gestion des opérations de déminage ainsi que d'un processus de déminage en Guinée-Bissau à travers la mobilisation des fonds auprès du Bureau de Prévention des Crises et Relèvement (BCPR), du DFID et du SIDA;
4. l'appui au secteur de la défense et de la sécurité par (a) l'élaboration, la mobilisation des ressources et le démarrage des activités dans le cadre de la stratégie nationale pour la Réforme de la Sécurité et de la Défense, (b) la facilitation à la Commission nationale dans la réalisation de l'enquête nationale et d'un séminaire de sensibilisation sur les armes légères, du programme de la CEDEAO de lutte contre les armes légères et de petit calibre (ECOSAP), (c)

- l'assistance au renforcement et à la dynamisation du Secrétariat Permanent placé au Ministère de la Défense. Ces dispositifs ont favorisé le recensement des Forces Armées avec l'assistance de l'Union européenne. Une meilleure connaissance des effectifs et besoins du secteur de la défense et de la sécurité a permis d'initier des stratégies (projet de création d'une caisse de pension, renforcement des capacités, dialogue politique) pour que ce secteur joue un rôle positif dans la stabilisation politique et économique du pays;
5. une assistance diversifiée pour le renforcement des capacités de l'administration publique qui a donné lieu entre autres à : l'élaboration d'un Programme de réforme et de renforcement des capacités de l'administration publique de la Guinée-Bissau; appui à la création et au fonctionnement d'une École nationale de l'administration (ENA) pour assurer la formation des cadres; formation des agents des ministères clés de l'État en gestion des ressources financières et budgétaires, cadre de dépenses à moyen-terme, gestion des ressources humaines et informatique; réhabilitation d'un bâtiment accompagnée de la fourniture des équipements et assistance technique pour la mise en place et l'opérationnalisation d'un système informatique (Data Center) intégrant la gestion des fonctionnaires de l'État avec celle de la solde;
 6. un appui à la décentralisation et au développement local à travers un projet pilote installé dans la Région de Gabu, qui a permis le renforcement des capacités de gestion des municipalités locales dans la formulation des plans et budgets participatifs locaux, la formation de 80 agents de l'État dans l'utilisation de l'internet, équipements et installations de nouvelles technologies de communication; un partenariat avec l'ONG Aquassistance a permis d'entretenir les activités de collecte des ordures par une ONG locale ainsi que la construction d'un four incinérateur à l'hôpital de Gabu. Grâce à cet appui, la communication avec le pouvoir central a été sensiblement améliorée par le biais de courrier électronique et les instances locales sont en mesure de préparer leurs plans d'investissements et budgets dans une démarche consultative;
 7. l'appui au Ministère de la justice a conduit à la mise en place d'une Commission nationale des droits de l'homme pour assurer la diffusion, la sensibilisation et la défense des droits humains ainsi que la création d'un Centre de documentation juridique pour faciliter l'archivage des textes et documents légaux, y compris la législation internationale sur la protection et promotion des droits humains. Tenant compte des appuis fournis par d'autres partenaires dans ce secteur (EU, UNFPA, UNICEF), le PNUD a repositionné son assistance pour se focaliser sur le renforcement des capacités institutionnelles à travers l'appui à l'École nationale de la magistrature et la promotion de l'accès à la justice par les groupes vulnérables, notamment les femmes. Dans ce dernier cas, une enquête préliminaire a permis de produire une série de données pour déterminer le statut de la femme par rapport au droit coutumier, droit de la famille, résolution des conflits, structures traditionnelles de pouvoir et de représentation, succession des

- pouvoirs dans les structures coutumières et droit civil. Ces informations vont permettre d'identifier les problèmes et des solutions en vue d'un plan d'action;
8. un appui au recensement général de la population et de l'habitat, en partenariat avec l'UNFPA ;
 9. la formation des cadres des projets dans les outils du suivi des projets et des modalités d'exécution NEX et HACT (approche harmonisée pour le transfert d'espèce) pour faciliter la mise en œuvre du Programme.

Au regard des indicateurs des effets, l'évaluation constate un changement positif, mais faible. Un changement positif, notamment à travers des élections qui ont été bien organisées et ont conféré de la légitimité juridique aux institutions de gouvernance et ont facilité la normalisation du cadre politico- institutionnel du pays. Un changement positif faible au regard des améliorations constatées dans la qualité des politiques macroéconomiques, la gestion des finances publiques et du personnel de l'État. Mais les institutions sont encore butées à des difficultés énormes liées aux faiblesses des capacités humaines et organisationnelles.

Le constat général est que l'état de la gouvernance est très fragile : l'autorité de l'État et de la loi est précaire, l'impunité reste quasi-totale, la justice est largement inefficace et inaccessible; la corruption est systémique, la participation des organisations communautaires à la gestion publique est nulle. Des transformations dans ces conditions demeurent essentielles pour une paix durable et l'émergence d'un État efficace et respectueux des droits humains.

Les recommandations faites pour améliorer ces conditions tiennent compte des analyses des leçons d'expériences, des forces et contraintes décelées dans la mise en œuvre ainsi que du potentiel de durabilité des actions. Les recommandations comportent six points principaux: (1) le recentrage du programme de gouvernance pour l'articuler autour de 4 axes prioritaires, à savoir: modernisation et renforcement des capacités de l'administration publique, décentralisation et développement local; société civile et justice et État de droit; (2) dialogue interinstitutionnel entre la Présidence, la Primature, le Parlement et l'Armée à travers des concertations régulières impliquant les premiers responsables de ces institutions; (3) consolidation et institutionnalisation de l'appui à la décentralisation; (4) promotion de l'utilisation des compétences nationales de la diaspora pour combler les insuffisances des capacités humaines dans les secteurs clés de la gouvernance travers la modalité TOKTEN réajustée; (5) positionnement de l'assistance du PNUD vers le renforcement des institutions locales de formation professionnelle dans les domaines choisis de concentration, (6) mise en œuvre des recommandations du document de la stratégie de partenariat et mobilisation des ressources afin d'accéder aux ressources extrabudgétaires additionnelles permettant de réaliser l'ensemble des effets escomptés.

INTRODUCTION

La revue sectorielle du programme de gouvernance examine les progrès réalisés dans la mise en œuvre des interventions de ce secteur pour la période 2008 - mi 2010 dans le cadre du Plan d'actions du Programme de Pays 2008-2012 entre le Gouvernement de la Guinée-Bissau et le PNUD (PAPP). Il s'agit principalement de situer l'état des résultats, d'évaluer leur pertinence, efficacité, efficience ainsi que leur potentiel de durabilité de manière à identifier les contraintes et difficultés rencontrées dans la mise en œuvre, de mettre en exergue les leçons apprises et de proposer des recommandations qui s'imposent en tenant compte de nouvelles priorités telles que reflétées dans les conclusions de la retraite stratégique des Nations unies au début de février 2010.

La démarche utilisée a consisté à analyser les documents et rapports pertinents des projets du secteur gouvernance, le document de l'UNDAF (et UNDAF+); et à engager des discussions avec les chargés de Programme, coordonnateurs des projets, experts résidents et quelques autorités et cadres gouvernementaux afin d'appréhender leurs opinions sur les produits et effets du Programme. Une première version préliminaire du document a été préparée et a servi de base du dialogue au cours des réunions de la revue du secteur gouvernance entre le PNUD, le gouvernement et les représentants de la société civile et partenaires au développement. Les propositions et préoccupations reflétées dans ces concertations ont été intégrées dans une version consolidée.

Le rapport est structuré en dix sections après le résumé exécutif et cette introduction. La Section 1 traite de la situation actuelle et des tendances en matière de la gouvernance en Guinée-Bissau. La deuxième section présente les objectifs et résultats escomptés du PAPP 2008-2010, suivi de l'examen de l'état de réalisation des produits et effets dans la Section 3. L'analyse des facteurs internes et externes ayant influencé la réalisation des résultats fait l'objet de la Section 4. L'examen de la pertinence, l'efficacité, l'efficience et le potentiel de durabilité des résultats réalisés est fait dans la Section 5 avant de passer à l'analyse des mécanismes de coordination et de mise en œuvre des projets et la qualité du partenariat dans les Sections 6 et 7, respectivement. La Section 8 jette un regard critique sur la pertinence du cadre logique des résultats tandis que les leçons apprises et recommandations sont présentées dans les Sections 9 et 10.

I. SITUATION ACTUELLE ET TENDANCES EN MATIERE DE LA GOUVERNANCE

La fragilité de la gouvernance constitue aujourd'hui une préoccupation majeure et un obstacle à la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) en Guinée-Bissau. L'autorité de la loi, en terme de la capacité du Gouvernement à faire valoir et respecter la règle de droit reste faible, conduisant aux violations de l'ordre constitutionnel et à l'impunité, comme l'atteste les événements du 1 avril 2010. Les relations politico-militaires ambiguës qui se traduisent par l'impuissance des gouvernements civils élus face à l'armée et les dysfonctionnements qui perdurent dans le

secteur de la défense, de la sécurité et de la justice, contrecarrent tous les efforts de mise en place d'un État de droit démocratique.

Les faibles capacités des fonctionnaires, le sous-équipement généralisé, des niveaux de salaires qui ne correspondent pas aux responsabilités et au pouvoir d'achat, l'absence des perspectives de carrière, des changements réguliers des responsables clés de l'administration à la suite des mutations fréquentes de gouvernement, contribuent à paralyser l'administration. Le retard dans la mise à niveau des institutions et des lois en vigueur, surtout au niveau du secteur de la justice, a sapé la confiance des populations en la capacité de l'État à travers ses institutions affaiblies et désorganisées, à protéger les droits civils, politiques, économiques et sociaux.

Des élections pluralistes ont permis aux institutions qui en sont sorties d'acquérir de la légitimité juridique. Bien qu'importante, elle s'avère insuffisante pour connecter les gouvernants des gouvernés et contribuer à la stabilité politique. Il faut la compléter par une autre forme de légitimité, cette fois-ci acquise. Celle-ci repose sur l'adhésion et la participation effective des citoyens aux affaires publiques. Or, sur ce plan, on note un degré très faible de participation de la population aux choix et à la gestion publics; ce qui remet au centre des préoccupations politiques le problème du contrôle citoyen de la chose publique et de l'appropriation effective des initiatives du développement par les populations. Mais cette implication risque d'être inefficace à l'égard d'un taux d'analphabétisme estimé à plus de 65 % des adultes, accompagnée de la méconnaissance par une large partie de la population de leurs droits et devoirs ainsi que des lois qui les gouvernent.

Bien que des efforts aient été réalisés vers une participation équitable de tous les groupes sociaux à la reconstruction du pays, les inégalités et disparités sont encore nombreuses. Par exemple, la situation de la femme demeure précaire tant sur le plan de sa participation dans les structures de décision que sur le plan sécuritaire. Les femmes sont moins représentées dans les institutions nationales telles que le gouvernement, le parlement et la magistrature. En plus, elles sont victimes des violences et des abus divers. Au niveau des structures traditionnelles (le Conseil des chefs traditionnels, constitué seulement des hommes), les décisions politiques sont prises par les hommes, exception faite de l'ethnie Bijagos où la femme fait partie du Conseil des sages, et dans la plupart des cas, détient le pouvoir, la fonction de l'homme étant réduite à celle de la reproduction. Ainsi, des préjugés culturels défavorables, des lois discriminatoires et le manque d'une volonté politique réelle de la part des dirigeants, expliquent en partie la marginalisation de la femme dans la gestion publique.

La position du pays en matière de transparence et de corruption ne cesse de s'aggraver. D'après les données de Transparency International, l'indice de perception de la corruption est passé de 2.2 en 2007 à 1.9 en 2009, positionnant la Guinée Bissau au 165^{ème} rang mondial sur 180 pays en 2009 alors qu'elle détenait le 147^{ème} rang en 2007 sur 179 pays. La malfaisance réduit la capacité du gouvernement à s'attaquer effectivement aux défis du développement de même qu'elle tend à décourager l'investissement privé au pays.

Les causes fondamentales des problèmes qui entravent l'émergence de la bonne gouvernance résident principalement dans l'interférence récurrente de l'armée dans la vie politique en complicité avec certains politiciens, le non-respect de la règle du droit, l'impunité, le faible développement du capital humain, la corruption et la non- maîtrise par la population de ses droits et la manière de les défendre.

Face à ces défis, le Gouvernement avec le concours de ses partenaires envisage la poursuite d'une série de réformes en vue de renforcer la performance de l'appareil étatique et l'État de droit. Il entend consolider les acquis de son programme en cours (DENARP I), à travers un DENARP d'une nouvelle génération (DENARP II) pour améliorer les capacités dans les secteurs critiques de la gouvernance démocratique et économique. Il s'agit essentiellement du renforcement du secteur de la sécurité et de la défense afin de l'astreindre aux principes du respect de la règle du droit, de l'imputabilité démocratique, de l'efficacité et de l'efficience dans la gestion; de l'amélioration de l'efficacité et l'accès au système judiciaire, de la refondation de l'administration publique pour la rendre plus efficace et plus comptable de son action, de la consolidation de la stabilité macroéconomique et du renforcement de la participation citoyenne au développement.

Par ailleurs, au cours de la retraite stratégique du système des Nations unies (SNU) tenue du 3 au 5 février 2010, et au regard de la situation que traverse la Guinée-Bissau et des priorités nationales, les responsables onusiens ont défini quatre (4) axes stratégiques pour son intervention en vue de consolider la paix, réduire la pauvreté et améliorer les chances de réalisation des OMD. Ces axes sont : (1) Sécurité, défense et État de droit; (2) Gouvernance, démocratie et dialogue politique; (3) Revitalisation de l'économie et réduction de la pauvreté; (4) Services sociaux et protection des groupes vulnérables.

L'avenir à moyen terme est conditionné par des défis découlant de la situation post-conflit et surtout de la capacité de l'État et de toutes les forces sociales du pays de capitaliser sur les atouts dont disposent la Nation pour s'engager résolument sur la voie des réformes profondes de mentalités, des modes opératoires et pratiques de gestion des affaires publiques. Des perspectives encourageantes se pointent à l'horizon. La disponibilité d'un nouveau DENARP, comme cadre supérieur de concertation et autour duquel les partenaires pourront fédérer leurs interventions pour accompagner les efforts du pays; la mise en œuvre de l'initiative des Nations unies pour la consolidation de la paix; le projet d'un dialogue politique dans l'optique d'une conférence nationale souveraine; la poursuite du programme de stabilisation macroéconomique en cours avec le FMI devant déboucher sur l'allègement de la dette extérieure de la Guinée-Bissau dans le cadre de l'IPPTE; l'adhésion imminente du gouvernement à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide susceptible de provoquer plus d'ouverture et de la transparence dans la gestion de l'aide publique, sont autant des perspectives qui permettent de garder de l'espoir et exigent un renforcement accru des capacités de gouvernance.

II. OBJECTIFS ET RESULTATS ESCOMPTES DANS LE PAPP 2008-2012

En réponse aux priorités nationales, l'objectif principal du Système des Nations unies (SNU) dans le domaine de la gouvernance, tel que stipulé dans le Plan cadre des Nations unies pour l'aide au développement 2008-2012 (UNDAF) est de créer des conditions nécessaires pour la consolidation de l'État de droit et le respect des droits humains, tout en contribuant à la réduction des inégalités de genre.

Pour répondre à cet objectif prioritaire, le Plan d'actions du Programme de Pays du PNUD (PAPP) 2008-2012, qui s'inscrit dans l'UNDAF, vise à renforcer les capacités des institutions nationales et locales en vue d'élaborer et d'appliquer des réformes susceptibles de consolider l'État de droit, le cadre réglementaire, le respect des droits humains, la stabilité politique ainsi que la gestion préventive de l'environnement. L'effet attendu du Programme est que les institutions démocratiques soient renforcées et l'administration publique au niveau central et local modernisée.

Huit produits ont été identifiés dont la réalisation devrait contribuer à l'effet de l'UNDAF, et donc conduire à l'émergence d'une bonne gouvernance. Les réalisations attendues sont déclinées et évaluées ci-dessous.¹ Les forces, faiblesses ainsi que les opportunités et menaces décelées dans la réalisation du programme du secteur gouvernance sont reprises dans un tableau SWOT en annexe.

III. EVALUATION DES RESULTATS

a. L' ETAT DES PRODUITS

Produit 1 : Le système électoral, l'Assemblée Nationale Populaire et la société civile renforcés en vue de la consolidation du processus démocratique.

Produits ciblés	État du produit			Observations
	Réalisé	Partiellement Réalisé	Non réalisé	
1. Assistance technique et planification opérationnelle assurée en vue de la réalisation des élections législatives de 2008.	X			
2. Appui à l'éducation civique assuré dans le cadre de la préparation des élections de 2008	X			
3. Appui à la mobilisation et à la coordination de l'aide assurée en vue des élections législatives de 2008.	X			
4. Assistance fournie en vue de la sensibilisation sur le cycle électoral.	X			Un diagnostic organisationnel et un Plan

¹ Le Bureau du PNUD a jugé bon de ne pas utiliser les indicateurs des produits compte tenu des insuffisances nombreuses constatées dans leur formulation.

				Stratégique de la CNE ont été élaborés. Une table ronde des donateurs avait été prévue, mais ajournée en raison de la situation politique. La mise en place du Projet PALOP est la suite logique de cet appui technique et contribuera à renforcer les capacités des organes nationaux en charge de la gestion des élections. Un consultant en charge de l'élaboration d'une stratégie d'éducation civique de la CNE a été recruté pour mener les activités liées à l'éducation civique en permanence pendant le cycle électoral. Plusieurs missions et voyages d'études ont été réalisés en vue du renforcement des capacités de la CNE.
5. Assistance technique et planification opérationnelle assurée en vue de la réalisation des élections présidentielles anticipées de 2009.	X			Cette assistance technique a permis la réalisation avec succès des élections présidentielles anticipées de 2009 en raison de l'existence des structures et mécanismes déjà opérationnels.
6. Appui à l'éducation civique assuré dans le cadre de la préparation des élections présidentielles anticipées de 2009.	X			
7. Appui à la mobilisation et à la coordination de l'aide assurée en vue des élections présidentielles anticipées de 2009.	X			

Produit 2 : Le système judiciaire renforcé pour le respect des droits humains et la qualité des services et leur accès par les groupes vulnérables améliorés.

Produits ciblés	État du produit			Observations
	Réalisé	Partiellement Réalisé	Non réalisé	
1. Renforcement des capacités assuré du Ministère de la Justice		X		Le PNUD a réalisé des actions de formation en faveur des cadres et dirigeants du Ministère de la Justice dans les domaines de la planification, gestion des

				<p>ressources humaines et financières et autres. Pour mieux cibler son appui, le PNUD vient d'élaborer une politique nationale du secteur et un plan pour le renforcement des capacités qui seront validés en septembre 2010.</p> <p>Il convient de reformuler ce produit de façon à ressortir les aspects relatifs à l'organisation, planification, gestion et rédaction des lois.</p>
2. Formations de formateurs en particulier des femmes, des leaders des OSC ainsi que des agents des départements ministériels en charge de la planification et sensibilisation assurées sur la problématique des droits humains.			X	Le PNUD a réorienté son appui pour appuyer l'École nationale de la magistrature.
3. Sensibilisation du personnel de la Justice sur les droits humains et le genre.			X	Le PNUD a réorienté son appui pour appuyer l'École nationale de la magistrature.
4. Développement des capacités des personnels d'appui aux magistrats dans la rédaction et l'organisation.			X	Produit poursuivi dans le cadre de l'UE. Le PNUD a réorienté son appui pour appuyer le CENFOJ.
5. Sensibilisation des magistrats assurée dans les nouveaux domaines de droit de la personne et des affaires dans le cadre de l'OHADA.			X	Produit poursuivi dans le cadre de l'UE. Le PNUD a réorienté son appui pour appuyer le CENFOJ.
6. Développement des capacités du personnel d'appui aux magistrats dans la rédaction et l'organisation des procédures judiciaires.			X	Produit poursuivi dans le cadre de l'UE. Le PNUD a réorienté son appui pour appuyer le CENFOJ.
7. Appui assuré à la mise en place d'un Centre de documentation juridique au Ministère de la Justice.	X			Peu de gens consultent le Centre. Une proposition de Projet a été soumise pour renforcer l'organisation, le traitement, l'informatisation et la digitalisation des archives du Centre.
8. Appui institutionnel assuré à la Commission nationale des droits de l'homme.	X			La CNDH est fonctionnelle et commence à prendre position en critiquant la violation des droits humains par le gouvernement.
9. Renforcement assuré des				Une enquête (Phase 1) vient

mécanismes d'accès à la justice, en particulier des femmes.		X		de terminer pour déterminer le statut de la femme par rapport au droit coutumier, droit de la famille, résolution des conflits, structures traditionnelles de pouvoir et de représentation, succession des pouvoirs dans les structures coutumières et droit civil. Ces travaux vont permettre d'identifier les problèmes et des solutions en vue d'un plan d'action.
---	--	---	--	---

Produit 3 : Les capacités du système de sécurité renforcées en vue de la consolidation du processus démocratique et de la lutte contre la drogue et le crime organisé*

Produits ciblés	État du produit			Observations
	Réalisé	Partiellement Réalisé	Non réalisé	
1. Recensement des Forces Armées assuré dans le cadre de la RSDS.	X			Recensement biométrique des militaires réalisé en 2008 dont le nombre d'effectifs a été estimé à 4.458, soit 2,73 militaires par 1.000 habitants ² . Recensement des anciens combattants finalisé.
2. Appui assuré pour la révision du cadre d'intervention des forces de sécurité.	X			Travail accompli par l'Union européenne (cadre juridique et institutionnel).
3. Appui technique assuré aux autorités nationales pour la mise en œuvre du plan national de lutte contre la drogue et le crime organisé.		X		Appui assuré par l'UNODC, mais le plan est encore inexistant.

* Ce produit reste pertinent. Il serait nécessaire d'augmenter les produits cibles dans le sens de la Gouvernance civil RSS. Par exemple, un produit cible qui n'est pas inscrit, mais a été réalisé, c'est le Plan de Développement de l'Assemblée nationale populaire.

² A titre de comparaison, le ratio de militaires pour 1.000 habitants au niveau de la sous-région est de 1,23.

Produit 4 : Poursuite des actions liées à l'action humanitaire contre les mines et les engins non explosés assurée en vue de la sécurité des populations.

Produits ciblés	État du produit			Observations
	Réalisé	Partiellement Réalisé	Non réalisé	
1. Mise en œuvre de la stratégie et d'un plan d'action 2008-2011 contre les mines basée sur l'étude de l'enquête générale et d'impact sur les zones contaminées pour la conduite rapide et efficace des activités et qui respectent l'engagement de la Guinée-Bissau d'éliminer la contamination par mines et résidus explosifs de guerre pour 2011 au plus tard en relation avec l'article 5 de la Convention d'Ottawa.		X		Un plan stratégique et opérationnel 2009-2011 pour déminer le pays est en cours d'exécution. Mais, il n'est pas possible de terminer le déminage dans le délai à cause des contraintes budgétaires. Une demande d'extension a été introduite.
2. Revitalisation des mécanismes de coordination avec les partenaires du programme national de l'action humanitaire contre les mines (CAAMI).		X		Un Conseil National de Déminage Humanitaire présidé par le Ministère de la Défense avec le PNUD comme vice-président, assure la coordination et le suivi. La Commission se réunit une fois/an alors que le règlement prévoit 3 fois par mois. Le calendrier du Ministre ne permet pas de respecter cette périodicité.
3. Renforcement des capacités de la structure nationale et des ONG appuyées.		X		Un responsable du CAAMI a reçu une formation sur les modalités NEX. Les ONG éprouvent des difficultés techniques et surtout, financières.
4. Mise en place des consultations permanentes avec les représentants du gouvernement, des partenaires au développement et des Nations unies.			X	Depuis que le déminage de Bissau a été complété, on constate un manque de motivation de la part du gouvernement et des partenaires. Il n'y a plus des réunions périodiques qui se tenaient autrefois pour la mobilisation des ressources. Une autre stratégie de mobilisation des ressources mérite des réflexions.

5. L'accélération des interventions de déminage et de destructions des engins non explosés des zones suspectées analysées par le GIS, de fort et moyen impact, afin de réduire le nombre des victimes et d'augmenter l'accès aux services sociaux de base.		X		4 ONG, dont 2 nationales, interviennent pour travailler sur le déminage. Le recours aux ONG internationales qui disposent des moyens a été motivé par le souci d'accélérer le processus.
6. L'action humanitaire contre les mines et engins non explosés rend possible le retour et l'accès des populations dans les 5 zones nettoyées.	X			5 localités sont déjà déminées et leurs populations ont regagné leurs villages. Les opérations de déminage ont déjà débutées dans certaines de 7 localités restantes.
7. L'intégration des victimes de guerre dans une société qui reconnaît leurs droits et leurs besoins selon les objectifs de l'assistance aux victimes définis par le plan d'action de Nairobi est initiée.			X	Il s'agit en réalité des victimes de mines et non de guerre. Il est aussi noté que le gouvernement ne dispose pas d'une politique d'insertion sociale. La priorité est donnée aux victimes militaires (anciens combattants).
8. La stratégie de mobilisation des ressources (programme humanitaire contre les mines) est opérationnelle et les ressources financières nécessaires sont mobilisées.			X	On constate un manque de leadership de la part du gouvernement pour sensibiliser les partenaires sur le déminage.

Produit 5 : Les capacités de l'État et des acteurs sociaux renforcées et en mesure de mettre en place une meilleure gestion des conflits.

Produits ciblés	État du produit			Observations
	Réalisé	Partiellement Réalisé	Non réalisé	
1. Étude réalisée sur les facteurs de risques en vue d'une meilleure prévention des conflits.			X	Les conférences régionales et sectorielles de réconciliation prévues dans le cadre de la conférence nationale de la réconciliation vont poser des diagnostics sur les causes des conflits.
2. Appui assuré à l'organisation d'un dialogue entre partenaires politiques sur les défis du développement en Guinée-Bissau.		X		Les réflexions sont en cours pour organiser une conférence nationale qui va réunir

				toutes les forces vives du pays.
3. Appui assuré aux structures locales de dialogue et de règlement des conflits y compris des associations/réseaux.		X		Cette question est un sous-produit de la conférence nationale. Toutefois, des structures de groupes des jeunes ont été mises en place pour un dialogue inter-ethnique.
4. Mise en place d'un mécanisme de médiation au niveau national.		X		Cette question s'inscrit dans le processus de la conférence nationale.

Produit 6 : Les capacités des agents de l'État renforcées et l'administration publique redimensionnée et comptable de son action en vue d'une gestion publique efficace et transparente.

Produits ciblés	État du produit			Observations
	Réalisé	Partiellement Réalisé	Non réalisé	
1. Programme de réforme de la Fonction Publique élaboré et validé	X			Un diagnostic a été élaboré. Un document de renforcement des capacités et d'appui institutionnel a été financé par l'UEMOA et assisté techniquement par le PNUD.
2. Système informatisé de gestion des effectifs et de la solde des agents de l'État mis en place et opérationnel.		X		Mise en place en cours d'un Data Center pour intégrer la gestion du personnel avec le solde. Les équipements ont été achetés et livrés au Ministères. Les espaces ont été réhabilités et installations de certains équipements, ainsi que la formation de 3 techniciens On attend les serveurs. Il est recommandé de mettre en place le plutôt que possible un système de sécurité de l'information et de la protection des installations afin de garantir le fonctionnement continu des serveurs (Panneaux solaires et groupes électrogènes). Les équipements des bureaux manquent encore.
3. Appui à la mise en œuvre du programme de réforme de la Fonction Publique assuré.		X		Assistance technique déployée au Ministère de la Fonction Publique et à l'ENA pour appuyer le pilotage de la réforme et le renforcement des

				capacités. Il faut accélérer la mise en œuvre du programme de formation. Par ailleurs il a été formé 91 fonctionnaires responsables de service administratif et financier ainsi que des gestionnaires des ressources humaines.
4. Appui à la formation des formateurs du CENFA et de l'ENA assuré.		X		Assistance technique en cours. Le consultant spécialiste en formation est sur place, le programme de formation des formateurs a été élaboré. Il convient d'accélérer sa mise en œuvre.
5. Appui à la formulation d'un plan national de développement des capacités	X			Dans le cadre du projet d'appui à la réforme administrative, il a été élaboré des plans sectoriels de développement des capacités dans 5 Ministères pilotes (Éducation, Santé, Fonction Publique, Finance et Économie). Il convient d'élargir ces formations aux Ministères de souveraineté tels que le MAECIC, la Défense, l'Intérieur et la Justice.
6. Appui à la mise en œuvre du plan national de développement pour 5 ministères assuré.			X	Programme de formation finalisé et formations devant débuter prochainement.

Produit 7 : Les mécanismes de suivi et de la coordination de l'aide pilotés effectivement par le gouvernement au niveau national et des principaux secteurs.

Produits ciblés	État du produit			Observations
	Réalisé	Partiellement Réalisé	Non réalisé	
1. Sensibilisation assurée sur les principes de la coordination et d'une gestion efficace de l'aide.			X	Une formation de 30 fonctionnaires des ministères clés sur les questions liées à l'efficacité de l'aide est toutefois prévue du 26 au 30 juillet 2010 à l'ENA.
2. Appui assuré à la mise en place des mécanismes de circulation et de gestion partagée de l'information sur l'aide.		X		Un fichier de collecte des données est en cours de finalisation.
3. Développement des capacités du gouvernement dans la coordination de l'aide et la mobilisation des ressources assuré.			X	

4. Informations sur le flux de l'aide disponible et analysées pour permettre une meilleure efficacité.			X	Un rapport sur l'aide a été produit par un consultant au début de cette année, mais il a été jugé incomplet et de faible qualité analytique.
5. Mécanismes de coordination fonctionnels au niveau national et des secteurs.			X	Les seules structures qui fonctionnent relativement mieux sont celles liées à l'appui budgétaire, à la sécurité alimentaire et à la sécurité.
6. Mécanismes de coordination sectorielle généralisés.			X	Le besoin de créer et/ou réactiver les mécanismes de coordination sectorielle est très ressenti.

Produit 8 : La gestion des collectivités locales améliorée et le cadre juridique de la décentralisation revu et appliqué.

Produits ciblés	État du produit			Observations
	Réalisé	Partiellement Réalisé	Non réalisé	
1. Appui assuré à la formulation et la révision du cadre juridique sur la décentralisation.		X		Une commission est en train de travailler sur la révision du cadre juridique de la décentralisation au Ministère de l'Administration Territoriale.
2. Processus de planification sensible au genre institutionnalisé au niveau local.		X		Plans de développement local élaborés dans la Région de Gabou. Il n'a pas été possible de vérifier s'ils sont sensibles au genre.
3. Appui assuré au développement des capacités de gestion des collectivités locales pour la fourniture des infrastructures et des services publics.		X		80 agents de l'État au niveau local formés en informatique et utilisation de l'internet. Communications avec le pouvoir central facilité par le biais de courrier électronique. Préparation des budgets régionaux en utilisant les nouvelles technologies de l'information.

b. L'ÉTAT DES RESULTATS AU NIVEAU DES EFFETS

EFFETS du Programme dans le secteur: Les institutions démocratiques sont renforcées et l'administration publique est modernisée y compris au niveau local.

Indicateurs	État de l'effet			Observations
	Changement positif fort	Changement positif faible	Pas de changement	
1. Degré de consolidation du processus démocratique.		X		Voir ci-dessous.
2. Degré d'amélioration de la gestion publique au niveau central et local.		X		Voir ci-dessous.

A. Consolidation du processus démocratique

Un changement positif parce que :

- Les gouvernants ont été choisis à travers des élections législatives de 2008 et présidentielles anticipées de 2009 qui ont été bien organisées et ont été jugées par tous les acteurs nationaux et internationaux comme transparentes et justes. Ces élections ont conféré de la légitimité juridique aux institutions de gouvernance. Les résultats des élections présidentielles anticipées ont permis le rétablissement et la normalisation du cadre politico- institutionnel du pays et ont offert l'opportunité aux dirigeants de tourner désormais l'attention vers les questions véritables du développement.

Un changement faible parce que :

- Les institutions principales de l'État (Présidence, Primature, Parlement, Pouvoir Judiciaire) sont encore incapables de faire valoir l'autorité de la loi et de respecter la règle du droit, comme le témoigne les événements du 1 avril 2010. Face aux menaces publiques du putschiste de tuer le Premier Ministre après avoir renversé l'ordre institutionnel en arrêtant et incarcérant son Chef (Chef d'État Major de l'Armée), aucune institution n'a condamné publiquement l'acte illégal posé et les institutions judiciaires, comme dans le passé lors de l'assassinat du Président de la République en 2009, se sont abstenues de mener des investigations pour savoir ce qui s'est réellement passé et appliquer la loi. Seule la société civile a protesté publiquement. L'impunité est passée pour une règle dans le fonctionnement régulier des institutions avec l'inertie des institutions

républicaines, notamment du système judiciaire. Le comportement des institutions étatiques ne traduit pas encore une avancée démocratique.

- L'Assemblée Nationale Populaire n'est pas encore en mesure d'assumer efficacement ses fonctions de législation, du contrôle de l'exécutif et de représentation des citoyens.
- La professionnalisation de la fonction publique militaire et des services de sécurité en cours n'a pas encore manifesté des signes d'un secteur de la défense et de la sécurité disciplinés, astreints aux principes de l'État de droit et au respect des droits humains.
- L'administration publique centrale et locale est encore largement butée aux problèmes d'inefficacité et de manque d'imputabilité en dépit des progrès réalisés ci-là.

B. Amélioration de la gestion publique au niveau central et local

Un changement positif, mais faible parce que :

- La qualité des politiques macroéconomiques et budgétaires s'est sensiblement améliorée; c'est qui a permis au gouvernement de bénéficier d'un appui du FMI (programme de FRPC) devant déboucher sur l'allègement de la dette. On note une amélioration dans la mobilisation et la gestion des recettes même si celles-ci n'arrivent pas encore à couvrir toutes les dépenses de l'État. Les dépenses elles aussi sont mieux maîtrisées. Les salaires des agents de l'État sont payés plus au moins régulièrement qu'auparavant.
- Grâce au recensement biométrique des fonctionnaires publics, il est aujourd'hui plus facile de connaître le nombre exact des agents de la Fonction Publique, et ceux devant partir à la retraite ; une situation devant conduire à une meilleure rationalisation des ressources publiques. Les gens n'entrent plus dans la Fonction Publique sans avoir passé un concours. L'âge de la retraite est respecté ; et il y a un contrôle plus rigoureux des dépenses publiques.
- La nouvelle réglementation d'affaires a réduit le nombre d'étapes requises pour légaliser des nouvelles entreprises ainsi que les frais à consentir. Ceci pourrait susciter l'esprit entrepreneurial et encourager des investissements productifs indispensables pour la relance durable de l'économie.
- L'introduction des nouvelles technologies de communication dans les régions du pays est en passe de faciliter les contacts entre les autorités centrales et les pouvoirs locaux, situation susceptible de contribuer à la rapidité et l'efficacité de l'action administrative. La préparation du budget local sur l'ordinateur semble également avoir favorisé des interactions entre les services; ce qui pourrait améliorer la qualité du produit final.

IV. FACTEURS AYANT INFLUENCE LA REALISATION DES RESULTATS

1. L'instabilité politique et l'interférence continue des Forces Armées dans la vie politique

Parmi les facteurs négatifs qui ont influencé les résultats figurent en premier lieu les soubresauts réguliers de l'ordre constitutionnel en vigueur par les militaires en complicité avec certains politiciens. Cette instabilité ne permet pas aux acteurs politiques de se pencher sur les véritables problèmes de développement, mais plutôt à leur survie politique et aux avantages qu'ils peuvent tirer de l'action politique du moment. Dans ce contexte, la conquête et l'acquisition du pouvoir sont perçus par la classe politique et l'armée comme des opportunités d'enrichissement personnel ou de groupes et non une occasion pour réellement servir le pays. Il en découle le refus d'appliquer la loi et l'impunité qui est érigée en règle cardinale de gouvernance dans le but de satisfaire et d'élargir sa clientèle politique en vue de maintenir et de perpétuer la prédation des ressources publiques.

2. Le faible développement du capital humain

La faiblesse des ressources humaines tant sur le plan de la qualité que de la quantité aggrave la fragilité des institutions, surtout en ce qui concerne leur capacité de réponse face aux exigences de leadership transformationnel et de gestion stratégique et managériale qu'implique la transition vers une gouvernance démocratique, administrative et économique renforcée.

3. La démotivation générale des agents et cadres de l'administration publique

La dégradation économique du pays, engendrée par des crises politico-militaires récurrentes et des faibles capacités humaines et institutionnelles, s'est traduite par une pauvreté généralisée, avec plus de 65% de la population considérée comme économiquement pauvre (vivant avec moins d'un dollar par jour). A cela s'ajoute des niveaux très bas de salaires et des conditions de travail précaires qui tendent à démobiliser les agents publics face à défis qui requièrent l'engagement de toutes les forces vives nationales.

4. La carence d'une société civile vibrante

Tout dispositif qui prétend instaurer la bonne gouvernance ne peut être complet s'il n'intègre pas de manière effective des organisations de la société civile (OSC). Sentinelles de la gestion politique, économique et sociale, ces organisations, du fait qu'elles ne sont pas motivées par la conquête du pouvoir, mais le bien-être de leurs membres, constituent des gardes fous contre l'arbitraire, l'impunité et la médiocrité des gouvernements irresponsables, inefficaces et corrompus. La faiblesse des mouvements associatifs en Guinée-Bissau, suite à l'insuffisance d'encadrement technique et financier, a tendance à créer un vide pour assurer l'apprentissage de la démocratie à la base,

l'éducation sur les droits humains, et la responsabilisation des masses pour qu'elles prennent en charge leur propre destinée et obligent les gouvernants à assumer convenablement leurs responsabilités.

A ces facteurs, s'ajoutent des contraintes qui entravent le bon déroulement des activités ainsi que des défis importants à relever:

Contraintes :

- i. Des retards dans le déboursement des fonds.
- ii. La non-appropriation des modalités de gestion des projets.
- iii. La mobilité du personnel liée en partie à des mutations institutionnelles régulières.
- iv. Des déficiences logistiques et matérielles.
- v. Une culture administrative qui ne privilégie pas la responsabilisation, les résultats et la recherche constante de l'excellence dans la prestation des services.

Défis :

1. Assurer le bon fonctionnement des institutions issues des élections en vue de refonder l'État de droit.
2. Mettre fin à l'impunité aussi bien par les organes politiques que ceux chargés du contrôle des biens et des ressources publiques.
3. Fonder un système judiciaire indépendant, efficace et accessible aux citoyens.
4. Créer une administration publique de proximité, efficace, efficiente, transparente et respectueuse des droits humains.
5. Lutter contre la corruption.
6. Informer et former la population en matière des droits, des lois, de ses devoirs et de la participation citoyenne.

V. L'EXAMEN DE LA PERTINENCE, L'EFFICACITE, L'EFFICIENCE ET DU POTENTIEL DE DURABILITE DES RESULTATS

i. L'EXAMEN DE LA PERTINENCE DES INTERVENTIONS DU PNUD

La Guinée-Bissau est l'un des pays connaissant le développement humain le plus faible au monde. La carence du développement se traduit par un indice de développement humain de 0,396 en 2009, qui la positionne au 173ème rang sur 182 pays.

Dans son programme national de développement couvrant la période 2006-2010, le gouvernement bissau-guinéen avait identifié quatre défis majeurs qui limitent son ambition à réaliser les OMD et à offrir des meilleures conditions d'existence aux populations. Ces défis sont : (1) le renforcement de la gouvernance, la modernisation de l'administration publique et la restauration de la stabilité macroéconomique, (2) la

croissance économique et la création d'emplois ; (3) la valorisation du capital humain et la construction des infrastructures et (4) la protection des groupes les plus vulnérables. A ces défis s'ajoute l'impérieuse nécessité de refonder le secteur de la défense et de la sécurité suite au rôle joué par les Forces Armées dans la déstabilisation continue de la vie politique du pays.

Les efforts des Nations unies en Guinée-Bissau visent à appuyer le gouvernement à répondre à ces défis. En particulier, le renforcement de la gouvernance et de l'État de droit constitue le premier chantier prioritaire du Plan-cadre des Nations unies pour l'aide au développement (PNUAD) pour la période 2008-2012. Le PNUAD + qui vient d'être élaboré et validé pour tenir compte de la nouvelle configuration institutionnelle au sein du SNU avec un Bureau intégré pour la consolidation de la paix, réaffirme cette priorité.

Afin de contribuer aux effets du PNUAD d'aider les institutions nationales à gouverner dans le respect des droits humains, de la consolidation de l'État de droit et des principes de gestion transparente et efficace des ressources du pays, l'appui du PNUAD tel qu'articulé dans son Programme de Pays et le Plan d'action de Pays 2008-2012 (PAPP) a retenu comme premier axe de concentration la promotion de la gouvernance. Il s'agit principalement de renforcer les capacités des institutions nationales à concevoir et appliquer des réformes visant à fortifier l'État de droit, le respect des droits humains, la stabilité politique, la gestion préventive des conflits et une réponse adéquate aux situations de crise.

De ce point de vue, les interventions du Programme sont en articulation avec les besoins prioritaires du pays de créer des conditions nécessaires pour la consolidation de la gouvernance démocratique et la gestion publique en tant que stratégie opérationnelle pour réaliser les OMD. Elles s'attaquent aux causes structurelles, organisationnelles et humaines de la mal gouvernance en insistant, notamment sur la capacité des institutions de l'État à faire valoir et respecter l'autorité de la loi et du droit par le biais des réformes profondes dans le secteur des Forces Armées et de la sécurité, le renforcement de l'appareil judiciaire, la valorisation des fonctions législatives, représentatives et de contrôle du Parlement, la réhabilitation de l'administration publique et l'impulsion d'une dynamique de concertation et de responsabilisation dans la gestion centrale et locale.

Ces choix sont cohérents avec le cadre stratégique de l'UNDAF et l'initiative pour la consolidation de la paix et du développement dans le cadre du Bureau intégré du système des Nations unies telles que reflétées dans la décision prise à la retraite stratégique du SNU citée ci-dessus. Enfin, l'insistance sur des stratégies de renforcement des capacités et des formations axées sur le genre et les droits humains à la faveur des parlementaires, magistrats et staff du corps judiciaire et membres des Forces Armées et de la sécurité dénote l'attention pour une gouvernance équitable et sensible aux groupes vulnérables et plus particulièrement les femmes.

ii. L'EXAMEN DE L'EFFICACITE DES RESULTATS

L'objectif principal du volet gouvernance du PAPP et de l'UNDAF est de créer des conditions nécessaires pour la consolidation de l'État de droit et le respect des droits humains, tout en contribuant à la réduction des inégalités de genre. L'effet escompté du Programme est « les institutions démocratiques renforcées et l'administration publique modernisée y compris au niveau local ».

Après deux ans d'exercice, parsemés des crises politico-militaires, chaque fois contrecarrant la dynamique de la mise en œuvre des réformes et la volonté d'aller de l'avant manifestée par certains acteurs gouvernementaux, il y a lieu d'avancer que l'objectif de mettre en place des conditions essentielles pour une gouvernance démocratique efficace et transparente est partiellement atteint.

De l'analyse qui précède, on peut estimer qu'à peu près 75% des produits prévus entre 2008 et 2009 ont été réalisés ou sont en cours de réalisation³. Les produits stratégiques les plus importants sont :

1. L'appui du PNUD à l'organisation des élections présidentielles anticipées de 2009 et aux élections législatives de novembre 2008. Ces élections ont été considérées comme un succès de la part de tous les partenaires nationaux et internationaux. Les missions internationales d'observation des élections ont jugé que ces élections étaient libres, transparentes et justes. Ces résultats ont été réalisés grâce à l'appui du PNUD à la Commission nationale des élections (CNE) et autres structures nationales concernées dans la planification, l'organisation des élections, la formation et la mobilisation des ressources. Elles ont conféré de la légitimité juridique aux gouvernants et institutions; et ont favorisé de ce fait la normalisation de la vie politique et institutionnelle.
2. L'établissement des partenariats stratégiques ayant permis la mobilisation des ressources, notamment auprès de la Banque africaine de développement (BAD) pour renforcer le système national de planification et de coordination de l'aide. Cet appui dont le montant total s'élève à US\$ 4,584,720 (PNUD : US\$1,650,000 et BAD : 2,934,720) devra permettre au gouvernement de développer des capacités pour améliorer les performances du système national de planification de l'économie, de gestion budgétaire, de la dette et de la mobilisation et coordination de l'aide. Il devra conduire au renforcement des capacités (1) d'élaboration des documents de politique et de mise en œuvre du DENARP, (2) de production des statistiques en vue du suivi de la pauvreté, du DENARP, des OMD et des IDH; (3) d'élaboration des comptes nationaux, (4) de préparation et d'exécution du budget, (5) des mécanismes de suivi de la dette ainsi que (6) des capacités de mobilisation, coordination et gestion d'aide publique.

³ L'estimation est basée sur une considération générale des moyennes des produits pleinement et partiellement réalisés en relation avec ceux non accomplis.

3. L'appui à la mise en place d'un centre chargé de la planification, de la coordination et de la gestion des opérations de déminage ainsi qu'au processus de déminage en Guinée-Bissau à travers la mobilisation des fonds auprès du Bureau de Prévention des crises et relèvement (BCPR), du DFID et du SIDA. Les résultats portent sur i) le nettoyage de 938 663 m² par des ONG de déminage; ii) le renforcement des capacités du Centre national de coordination et d'action anti-mines (CAAMI) dans son rôle de planification, de coordination, de suivi et de contrôle des actions anti-mines et iii) la réalisation d'une enquête socio-économique sur l'impact des mines sur les populations et leurs activités. Cet appui permettra à la Guinée-Bissau de respecter ses engagements d'être conforme au 1 novembre 2011 à la 1^{ère} Anti-Personnel Mine Ban Convention.
4. L'appui au secteur de la défense et de la sécurité par (a) l'élaboration, la mobilisation des ressources et le démarrage des activités dans le cadre de la stratégie nationale pour la Réforme de la Sécurité et de la Défense, qui comprend un volet justice. Des fonds du BCPR de l'ordre 815 000 dollars américains ont été mobilisés. Le PNUD, l'UNFPA, l'UNIFEM et l'UNODC avec le concours de l'expert Genre de l'UNOGBIS ont soumis une proposition de projet en vue du financement au Fonds Espagnol des OMD dans le cadre de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix; (b) la facilitation à la Commission nationale dans la réalisation de l'enquête nationale et un séminaire de sensibilisation sur les armes légères, du programme de la CEDEAO de lutte contre les armes légères et de petit calibre (ECOSAP), sous la tutelle du Ministère des Anciens Combattants; (c) l'assistance au renforcement et à la dynamisation du Secrétariat Permanent placé au Ministère de la Défense pour lui permettre de jouer son rôle de coordination et de mise en œuvre du plan d'action de modernisation des Forces Armées de manière efficace et de jeter les bases pour une future mobilisation des ressources auprès des partenaires extérieurs. Ces dispositifs ont favorisé le recensement des Forces Armées avec l'assistance de l'Union européenne. Une meilleure connaissance des effectifs et besoins du secteur de la défense et de la sécurité a permis d'initier des stratégies (création d'une caisse de pension, renforcement des capacités, dialogue politique) pour que ce secteur joue un rôle positif dans la stabilisation politique et économique du pays.
5. Une assistance diversifiée pour le renforcement des capacités de l'administration publique qui a donné lieu aux résultats suivants : élaboration d'un Programme de réforme et de renforcement des capacités de l'administration publique de la Guinée-Bissau qui fait un diagnostic de sa situation, fait apparaître les contraintes qui la minent ainsi que des stratégies pour son amélioration; appui à la création et au fonctionnement d'une École nationale de l'administration (ENA) pour assurer la formation des cadres; formation des agents des ministères clés de l'État en gestion des ressources financières et budgétaires, cadre de dépenses à moyen terme, gestion des ressources humaines et informatique; réhabilitation d'un bâtiment accompagnée de la fourniture des équipements et assistance technique

- pour la mise en place et l'opérationnalisation d' un système informatique (Data Center) intégrant la gestion des fonctionnaires de l'État avec celle de la solde.
6. Un appui à la décentralisation et au développement local à travers un projet pilote installé dans la Région de Gabou. Cette assistance a permis le renforcement des capacités de gestion des municipalités locales dans la formulation des plans et budgets participatifs locaux, formations de 80 agents de l'État dans l'utilisation de l'internet, équipements et installations de nouvelles technologies de communication. Le partenariat avec l'ONG Aquassistance a permis d'entretenir les activités de collecte des ordures par une ONG locale ainsi que la construction d'un four incinérateur à l'hôpital de Gabu. Grâce à cet appui, la communication avec le pouvoir central a été sensiblement améliorée par le biais de courrier électronique et les instances locales sont en mesure de préparer leurs plans d'investissements et budgets dans une démarche consultative.
 7. L'assistance au Ministère de la justice a conduit à la mise en place d'une Commission nationale des droits de l'homme pour assurer la diffusion, la sensibilisation et la défense des droits humains ainsi que la création d'un Centre de documentation juridique pour faciliter l'archivage des textes et documents légaux, y compris la législation internationale sur la protection et promotion des droits humains. Tenant compte des appuis fournis par d'autres partenaires dans ce secteur (EU, UNFPA, UNICEF), le PNUD a repositionné son assistance pour se focaliser sur le renforcement des capacités institutionnelles à travers l'appui à l'École nationale de la magistrature et la promotion de l'accès à la justice par les groupes vulnérables, notamment les femmes. Dans ce dernier cas, une enquête préliminaire a permis de produire une série de données pour déterminer le statut de la femme par rapport au droit coutumier, droit de la famille, résolution des conflits, structures traditionnelles de pouvoir et de représentation, succession des pouvoirs dans les structures coutumières et droit civil. Ces informations vont permettre d'identifier les problèmes et des solutions en vue d'un plan d'action.
 8. La réalisation des activités préalables au recensement général de la population et de l'habitat, en partenariat avec l'UNFPA : formation des agents de l'Institut national des statistiques et du recensement (INSR), mise à jour de la cartographie censitaire, révision de la division des districts de recensement, révision du questionnaire, révision et multiplication des manuels de formation des enquêteurs, préparation des matériels de sensibilisation ;
 9. La présentation des outils du suivi des projets et des modalités d'exécution NEX et HACT (approche harmonisée pour le transfert d'espèce) pour faciliter la mise en œuvre du Programme.

L'ensemble de ces résultats devra créer à terme un cadre favorable pour le développement, et de ce fait, concourt à la réalisation des OMD. On constate déjà quelques améliorations dans la qualité des politiques macroéconomiques et budgétaires avec des effets positifs sur l'augmentation des recettes publiques et le contrôle des dépenses; ce qui justifie

l'appui continu du FMI par le biais de son programme à moyen terme de stabilisation, devant déboucher sur un allègement de la dette de la Guinée-Bissau, probablement avant la fin de cette année.

Toutefois, en dépit des quelques progrès, les signes de fragilité demeurent encore très nombreux: l'autorité de l'État et de la loi est précaire, l'impunité reste quasi-totale, la justice est largement inefficace et inaccessible, la magistrature étant soumise à la volonté et aux influences politiques, comme le démontre les événements de mars 2009 (assassinat du Chef de l'État) et ceux du 1 avril dernier; la corruption est systémique, la participation des organisations communautaires à la gestion publique est nulle. Des transformations dans ces conditions demeurent essentielles pour une paix durable et l'émergence d'un État efficace et respectueux des droits humains.

Un certain nombre de stratégies a été utilisée par le PNUD pour atteindre les résultats susvisés. Le degré d'efficacité de ces stratégies varie en fonction des projets en présence. De manière générale, il ressort quatre stratégies principales, à savoir: le renforcement des capacités, le plaidoyer et la sensibilisation, le dialogue et la mise en cohérence des synergies.

La stratégie de renforcement des capacités

Le renforcement des capacités constitue la base angulaire de la stratégie du Programme pour initier et provoquer des changements individuels et institutionnels. Sur la base des leçons d'expériences, on assiste à une nouvelle approche qui consiste à aborder le renforcement des capacités dans une perspective holistique de manière à maximiser les impacts des interventions. Cette approche met en jeu d'une façon combinée des conseillers directs aux ministres (Économie et Plan, Fonction Publique), la formation des cadres, le développement institutionnel (diagnostics et formulation des politiques, stratégies et procédures organisationnelles) et la fourniture des équipements et moyens nécessaires pour stimuler la productivité du personnel. Elle adopte aussi une vision du développement des capacités au-delà de l'individu et de l'institution en considérant le renforcement du système éducatif professionnel bissau-guinéen. Ce qui justifie l'investissement du PNUD dans la création d'une École nationale d'administration (ENA) et les appuis envisagés en faveur de l'École nationale de la magistrature.

Il reste de veiller à un équilibre dans la répartition des ressources pour éviter que certains domaines d'activités ne souffrent de manque de moyens susceptibles de réduire à néant les impacts escomptés. Par exemple, des plans cadres et stratégies qui ont coûté de l'argent pâtissent d'une mise en œuvre effective faute de moyens suffisants (déménagement, réforme administrative et E-Gouvernance).

Aussi faut-il souligner que certaines formations des cadres prennent l'allure des ateliers de sensibilisation sur les grandes thématiques du développement (le genre, les droits humains, le suivi et budgétisation axés sur les résultats, etc.) alors que ce qui est plus exigé est l'acquisition du savoir technique et comportemental spécifique pour accroître la performance stratégique ou opérationnelle. Ceci est d'autant plus important quand on sait

que la réalisation du développement des capacités est l'une des conditions permettant de créer une nouvelle génération des managers et leaders pour la promotion du développement humain en Guinée-Bissau. Cette formation devra cibler non seulement les cadres techniques, mais aussi et surtout les autorités et leaders qui sont des véritables preneurs de décision.

La stratégie de plaidoyer et sensibilisation

Le plaidoyer et la sensibilisation sont d'abord focalisés sur les décideurs politiques pour qu'ils fassent des réformes de gouvernance une priorité essentielle pour le développement humain durable et l'atteinte des OMD. La sensibilisation s'oriente également en faveur d'une gouvernance qui repose sur la promotion des droits humains, le respect de la loi, la participation, la responsabilisation et la mise en œuvre des stratégies qui impliquent les femmes et autres groupes vulnérables. C'est ainsi que ces principes qui sous-tendent la philosophie du SNU et du PNUD sont pris en compte et sont discernables dans le Document de la stratégie de lutte contre la pauvreté (DENARP) et dans d'autres documents stratégiques nationaux. Dans des projets spécifiques, la stratégie de plaidoyer et sensibilisation est orientée vers des groupes cibles des interventions en vue d'obtenir leur adhésion et participation aux activités envisagées, ou simplement pour passer l'information visant à un changement de comportement.

La stratégie de dialogue

Dans un pays fragile post-conflit comme la Guinée-Bissau, un dialogue politique constant et permanent, permettant dans un contexte mouvant, des adaptations et inflexions nécessaires, reste indispensable. Ceci est d'autant plus crucial dans les domaines de la souveraineté dans lesquels intervient le PNUD. Les moments privilégiés de ce dialogue se structurent autour des réunions tripartites, des revues périodiques et annuelles des projets où les performances sont révisées, les difficultés de mise en œuvre analysées, des actions correctives arrêtées et des perspectives futures de coopération discutées avec le gouvernement et autres parties prenantes. Les différents secteurs du gouvernement intervenant dans les projets sont aussi mis à contribution dans la formulation des plans annuels de travail.

Toutefois, pour que ce dialogue aboutisse aux résultats positifs, il faut que s'établissent des rapports de confiance entre les partenaires, notamment par le partage des informations et des communications régulières.

La stratégie de mise en cohérence des synergies

Le portefeuille de gouvernance contient huit projets : appui au processus électoral, appui à l'Assemblée Nationale Populaire, Appui à la structure nationale et ONG déminage, appui à la décentralisation, e-gouvernance, appui à la réforme administrative, appui à la justice et renforcement de l'État de droit à travers la réforme de la justice et de la sécurité. La plupart de ces projets sont complémentaires, ce qui exige des concertations tant au niveau des chargés de Programme que des coordonnateurs des projets pour

partager les meilleures pratiques et identifier des zones éventuelles de collaboration. Outre les réunions de Programme qui fournissent des opportunités indirectes d'apprentissage entre les différents responsables du Programme, des concertations organisées et systématiques entre eux, d'une part, et entre les coordonnateurs des projets de gouvernance, d'autre part, pourraient favoriser la création des synergies entre les acteurs et accroître la visibilité et les impacts des interventions sur le terrain.

iii. L'EXAMEN DE L'EFFICIENCE DANS LA REALISATION DES RESULTATS

L'examen de l'efficacité nous oblige à jeter un regard sur la manière dont les ressources sont utilisées dans la production des résultats. Les données financières 2008 et 2009 ci-dessous montrent des taux d'exécution financière variant en fonction des projets, avec un taux moyen d'exécution en 2008 de 64% contre 70% en 2009. Ce qui dénote un taux de consommation des crédits satisfaisant.

Exécution financière des projets (en US \$)

Projet	2008			2009		
	Budget	Dépenses	Taux d'exécution (%)	Budget	Dépenses	Taux d'exécution (%)
Programme Anti-Mine	235,115	72,237	31	5,943	2,776	47
Renforcement des capacités du Parlement	119,653	92,317	77	27,300	7,752	34
E-Gouvernance local	841,250	210,731	26	714,470	390,734	55
Réforme administrative et Appui à la Justice	479,702	361,431	75	710,000	152,823	22
Recensement des Forces Armées	292,165	263,143	90	222,352	220,010	99
Combat trafic drogue	301,900	241,394	80	-	-	-
Appui structure nationale et ONG déminage	1,17,168	924,046	83	744,185	770,789	104
Gestion des CL améliorée et CJ de décentralisation	336,400	295,263	88	336,400	295,268	88
Appui aux élections législatives de 2008	311,549	321,460	103	311,549	321,460	103
Réforme administrative et Accès à la Justice	208,000	75,438	36	89,000	31,232	35
Appui à la Cour Suprême	300,000	46,719	16	-	-	-
Appui à l'Assemblée Nationale Populaire	-	-	-	19,415	13,776	71
Appui aux élections présidentielles anticipées	-	-	-	5,067,000	5,987,000	118

Source : UNDP, Project Inventory/by Award ID. Les données sur les élections présidentielles anticipées de 2009 sont tirées de : PNUD, Stratégie de mobilisation des ressources, 2010.

L'appui administratif et financier paraît également satisfaisant et professionnel. Des dispositifs nombreux de suivi évaluation permettent de donner des feedback constants sur la situation des projets et des remèdes sont souvent trouvés. Les rapports annuels sont préparés presque pour tous les projets et donnent le statut en termes des résultats et du budget. Le remboursement du cash (cash disbursements) et le solde (outstanding balance) apparaissent dans le Resource Flow and Expenditure Chart pour alerter le management sur le statut budgétaire de chaque projet. La plupart des projets ont été audités et les recommandations faites ont été prises en compte.

Un grand problème se pose dans la gestion du temps dont l'inefficacité peut conduire à une utilisation non judicieuse de l'expertise disponible ou à des prolongations inutiles de contrats. On constate parfois que les experts et consultants passent beaucoup de temps à arranger des problèmes administratifs ou à attendre que des bureaux soient disponibles.

iv. L'EXAMEN DU POTENTIEL DE DURABILITE DES RESULTATS

La question de la durabilité des résultats soulève le problème de l'appropriation nationale. En principe, l'appropriation nationale devait être un acquis quand on sait que les autorités et cadres nationaux participent aux exercices du Bilan Commun de pays et de l'UNDAF dont découle le PAPP. Mais la réalité est tout autre, le gouvernement faisant souvent preuve de réactivité aux initiatives des partenaires extérieurs.

Toutefois, si l'on tient compte du positionnement du leadership de certains ministères sur certains dossiers ou sujets, il y a lieu de dire qu'il y a un progrès vers l'internalisation des interventions du Programme. Le processus actuel d'élaboration du DENARP II, par les cadres gouvernementaux avec l'appui des experts résidents, assorti des politiques sectorielles et d'un système de programmation des investissements publics, s'inscrit dans une démarche d'appropriation des résultats par les structures étatiques. Le degré même d'engagement du ministre de l'Économie, du Plan et de l'Intégration Régionale dans cet exercice d'élaboration du DENARP II qui est le phare d'orientation des politiques de développement du pays, constitue un témoignage éloquent. Il en est de même du ministre de la Fonction Publique qui assure le pilotage de la réforme administrative et dont la maîtrise des dossiers révèle un effort important vers l'appropriation. Il s'agit ici bien sûr d'une vision minimaliste d'appropriation du développement qui porte sur les individus alors que l'attention devrait être sur les institutions.

Si, par contre on aborde le problème d'appropriation sous l'angle des capacités techniques, on peut avancer que l'appropriation nationale est encore très loin de se concrétiser. Le gouvernement est dépourvu des capacités de conduite, de mise en œuvre et de surveillance effective des réformes. Les autorités et cadres participent certainement aux réunions de formulation des projets ou programmes-cadres, mais ils ne sont pas capables de faire des choix judicieux sur ce qu'il faut faire et comment, ces choix étant déterminés par les experts internationaux qui représentent les organismes de coopération qui les ont recrutés.⁴ Dans ce contexte, il apparaît que les documents de politiques adoptés et validés par les autorités répondent plus au souci de mobilisation des ressources sur la base des procédures de différents partenaires au développement, et ne traduiraient que très peu et de manière peu durable leur engagement à réformer les différents domaines mis à l'avant par ces politiques.

⁴ Ce constat a été fait par le gouvernement lui-même dans le Rapport de suivi du DENARP (p. 37). Le Rapport souligne aussi qu'en dehors des ministères macroéconomiques et quelques départements ministériels, le DENARP n'est pas connu. Une situation qui crée des confusions sur les politiques et priorités au sein des institutions. La participation nationale est jugée insuffisante due en partie aux difficultés de compréhension de certains concepts et instruments d'analyse, ajoute le Rapport.

Les conditions d'un État post-conflit fragile sont entièrement réunies, le gouvernement dépendant presque exclusivement pour sa survie des moyens et ressources mis à disposition par la coopération internationale. Les investissements sont très faibles et ne sont financés sur des ressources internes que pour une faible proportion. Le financement extérieur demeure toujours la source principale du financement de l'Etat. Comment peut-on influencer les politiques sans contrôle réel sur les moyens humains, financiers et logistiques nécessaires pour leur activation ?

La perception même des projets au sein de la plupart des ministères ne stimule pas l'adhésion des cadres à leurs activités, et donc l'appropriation. Un projet est un îlot de richesses dans un océan de misère : son personnel est mieux payé et doté des moyens de travail que les structures environnantes envient parce qu'elles n'en disposent pas. Des scènes de jalousie, parfois manifestes, annoncent aux yeux du personnel de projet le manque de collaboration, souvent affiché par la rétention de l'information et le désengagement des cadres techniques par rapport aux formations, à moins de leur proposer des contreparties financières même symboliques. De tels comportements ne sont pas de nature à induire des transformations qualitatives en terme d'internalisation du développement.

VI. LES MECANISMES DE COORDINATION ET DE MISE EN ŒUVRE DES PROJETS

Le PAPP est un programme d'exécution nationale (NEX). Sur la base des résultats d'une micro-évaluation effectuée en 2008 sur la capacité des ministères à exécuter des projets, la décision a été prise d'appliquer la modalité de gestion directe (DEX).

Il est prévu dans certains projets un Comité de pilotage. Organe de suivi et coordination, il intègre la partie nationale, le PNUD et d'autres partenaires oeuvrant dans le même domaine. En principe, il doit se réunir au moins deux fois par an, ou tant que de besoin pour passer en revue la situation du projet, ses performances, les difficultés rencontrées et discuter des voies de solutions. Ce mécanisme ne semble pas marcher dans la pratique. Les Comités de pilotage sont souvent présidés par le Ministre de tutelle avec le Chef de l'agence de financement, comme vice-président. Le calendrier de travail de ces derniers ne permet pas souvent de respecter la périodicité prévue. Il en découle des retards pour trouver des solutions aux problèmes majeurs qui entravent le bon déroulement des activités.

Chaque projet est dirigé par un coordonnateur national ou un directeur. Les coordonnateurs ou directeurs peuvent être désignés par le gouvernement ou recrutés par le PNUD. Certains projets ont nommé des points focaux pour surveiller de plus près les activités dans ses différents domaines. Il se manifeste de plus en plus une tendance vers la responsabilisation et l'implication étroite des Directeurs Généraux des ministères dans la vie des projets en les désignant comme directeurs de projet. Cette formule n'a pas eu de succès dans le passé en raison de l'absence de la motivation financière des directeurs

généraux, qui ont vu leur charge de travail augmentée substantiellement. Il faudra ainsi remédier à cette situation afin de maximiser les chances de réussite de cette stratégie.

Plusieurs outils ont été mis en place pour assurer le suivi et la coordination des projets : plan d'action annuel, rapport trimestriel, rapport annuel et audit annuel. Il est évident que tous ces outils peuvent concourir à l'amélioration de l'efficacité et l'efficience dans les interventions si les informations qu'ils produisent sont bien exploitées et en temps réel. Le fait par exemple que l'accélération du processus de passation des marchés soit recommandée chaque année pour améliorer les taux d'exécution des projets, et que ce problème persiste, laisse entrevoir que l'information produite n'est pas parfois utilisée efficacement. Les délais de présentation de certains de ces rapports (rapport trimestriel, rapport annuel) au PNUD doivent prendre en compte le temps dont celui-ci a besoin pour obtenir les éléments qui lui permettent de faire la programmation pour l'année suivante. En plus, l'Atlas, étant l'outil essentiel de gestion du PNUD, il conviendrait d'envisager la possibilité de familiariser les directeurs des projets avec cet outil afin de les permettre de répondre d'une manière efficace aux préoccupations du Bureau.

Du reste, la modalité DEX, comme indiqué plus haut, entraîne des retards dans la mise en œuvre des activités de projets, surtout dans le domaine de « procurement ». La planification du procurement pose encore des problèmes en termes de recrutement des consultants et achats des équipements qui causent des retards dans l'exercice des activités, retards aggravés par la faiblesse, voire même l'absence des fournisseurs locaux. Il est donc nécessaire que la section Programme travaille en cohérence avec celle des Opérations pour démarrer le processus plutôt.

Faut-il aussi souligner que le gouvernement se plaint des procédures de gestion qui sont jugées encombrantes et qui ne tiennent pas compte des conditions spécifiques du pays. Dans un pays post-conflit fragile, l'expérimentation des idées demeure essentielle pour faire face aux situations changeantes du milieu, mais des procédures bureaucratiques rigides constituent un obstacle à la prise des risques par les gestionnaires locaux du PNUD pour donner des réponses innovatrices aux problèmes spécifiques auxquels ils sont confrontés.

VII. LA QUALITE DU PARTENARIAT

Si la question de partenariat est abordée en terme de mobilisation des ressources, le PNUD a établi une série des partenariats stratégiques qui ont contribué à mobiliser des ressources importantes pour la réalisation des activités du Programme. C'est le cas par exemple du partenariat avec la Banque africaine de développement (BAD) pour le renforcement du système de planification nationale et de coordination de l'aide, avec une participation initiale de la BAD de US\$2,934,720 pour un budget total de US\$4,584,720; le partenariat avec le Bureau de Prévention des Crises et Relèvement (BCPR), du DFID et du SIDA a facilité la mobilisation des ressources en faveur de l'appui à la mise en place d'un centre chargé de la planification, de la coordination et de la gestion des opérations de déminage ainsi qu'au processus de déminage en Guinée-Bissau; la réalisation des élections présidentielles anticipées de 2009 (\$5,067,000 mobilisés) et les

élections législatives de 2008 (\$6.3 millions mobilisés) avec le concours de la communauté internationale, y compris des organisations régionales et sous-régionales.

Lorsque on considère le partenariat du point de vue de concertations, collaboration et coordinations systématiques entre partenaires pour améliorer l'efficacité de l'aide, une tendance inverse émerge.

Quatre réformes importantes se déroulent dans le secteur de la gouvernance en dehors de l'appui périodique au cycle électoral: la réforme du secteur de la défense et de la sécurité, la réforme de l'administration publique, la réforme du système judiciaire et la réforme du secteur économie et des finances. Interviennent dans le secteur de la défense et sécurité, l'Union européenne, UNIOGBIS, PNUD, France, Portugal, CEDEAO, Brésil; dans la réforme administrative : Union européenne, PNUD, CEDEAO; réformes judiciaires : EU, PNUD, UNFPA (genre et droits humains) UNICEF (genre et droits humains), Portugal; économie et finances : EU, FMI, Banque mondiale, BAD, PNUD. Ces acteurs disposent chacun des capacités et de la valeur ajoutée potentielle qui peuvent être complémentaires dans les actions initiées; ce qui requiert une coordination renforcée.

Cependant, une concertation et coordination organisées autour de ces grandes thématiques du secteur de la gouvernance fait encore défaut. Il y a certes des concertations informelles, par exemple entre le PNUD et l'UE afin de mieux répondre aux priorités du Gouvernement dans le cadre de la réforme administrative ou entre d'autres intervenants dans les différentes réformes, mais des mécanismes formels et pérennes ne sont pas en place. Cet état des choses résulte en partie de l'instabilité gouvernementale issue des crises politiques successives qui n'ont permis, ni de créer un climat favorable au dialogue, ni de mettre en place des instruments nécessaires pour impulser et guider les travaux de coordination.

Mais la coordination est active entre les groupes effets des agences du Système des Nations unies. Elle est aussi opérationnelle sur certains thèmes tel que l'appui budgétaire où un Cadre conjoint de concertation sur l'appui budgétaire (CCAB) a été institué en février 2009 par le FMI. A travers ce cadre, les partenaires intervenant dans les appuis budgétaires se réunissent trimestriellement, à côté du Ministre des Finances, pour discuter des questions spécifiques liées aux appuis budgétaires fournis.

D'une manière générale, cependant, la coordination est déficiente et cela est dû au fait que le gouvernement n'arrive pas à fournir le leadership nécessaire avec une division claire de travail sur la base d'un programme élaboré par lui-même. L'insuffisance de la coordination au sein du gouvernement et entre celui-ci et les partenaires empêche la création des synergies à travers la complémentarité des actions et l'échange d'informations et données pour faciliter le suivi et l'évaluation des programmes et projets.

Du reste, le partenariat avec le gouvernement s'est inscrit depuis plusieurs années dans une vision paternaliste basée sur une logique à court-terme pour parer au plus pressé ou

boucher les trous et non sur la basée d'une perspective d'accompagnement à long-terme pour relever les défis du développement.

VIII. LA PERTINENCE DU CADRE LOGIQUE DES RESULTATS

Relation avec le PNUAP

Les produits, effets et indicateurs du secteur gouvernance ne sont pas en articulation avec les produits, effets et indicateurs de l'UNDAF. Cette incohérence pose des problèmes de suivi et évaluation dans la mesure où les produits et effets escomptés du Programme du PNUD doivent en principe concourir à la réalisation des effets de l'UNDAF au regard des indicateurs prévus.

Adéquation des produits

Les produits ne sont pas bien formulés, étant ambigus; ce qui pose de problème pour déterminer leur état au niveau de l'évaluation. Par exemple : « Assistance technique et planification opérationnelle assurée en vue de la réalisation des élections législatives de 2008 ». A supposer que l'assistance technique soit assurée, mais pas la planification opérationnelle, comment qualifier l'état de ce produit? Une bonne formulation aurait présenté deux produits distincts (1. Assistance technique assurée en vue--- 2. Planification opérationnelle assurée en vue de---).

Pertinence des indicateurs

Les indicateurs de performance ne sont pas spécifiques, mesurables et pertinents. Les indicateurs des produits sont confondus avec ceux mesurant les effets. « Le degré d'amélioration de l'accès à la justice « n'est pas un indicateur de produit. Cette confusion rend difficile le suivi et l'évaluation et ne permet pas une analyse fiable des progrès accomplis dans chaque composante des résultats (produits et effets).

Pertinence des produits

Beaucoup de choses ont changé depuis que le PAPP 2008-2012 a été initié en 2006. Avec la création du Bureau Intégré des Nations unies pour la consolidation de la paix, le mandat et les activités de la consolidation de la paix et de la sécurité sont assurées par l'UNIOGBIS. Ainsi, un UNDAF+ a été élaboré. Il présente, en réponse aux priorités du DENARP II en cours d'élaboration, dans le domaine de la gouvernance deux aspects distincts : Sécurité, défense et État de droit; et Gouvernance, démocratie et dialogue politique. Cette nouvelle répartition exige de passer à la loupe les interventions prévues en matière de la défense et de la sécurité, y compris la prévention des conflits (Produit 1.3. et Produit 1.5) en tenant compte des avantages comparés offerts par UNIOGBIS et autres acteurs dans ce domaine.

Produit 1.2. relatif au renforcement du système judiciaire et la majeure partie de sous-produits ciblés n'ont pas été réalisés du fait principalement de la présence d'autres

partenaires dans le domaine de l'appui à la justice (Union européenne, UNICEF). Le repositionnement actuel du PNUD dans ce secteur sur le renforcement des capacités à travers les appuis à l'École nationale de la magistrature, la sensibilisation et l'accès à la justice par les femmes, devra être reflété dans un cadre logique des résultats rénové.

Hypothèses et risques

Bien que l'hypothèse qui sous-tend la mise en œuvre du PAPP ne soit pas précisée, il apparaît que la conception du Programme s'était fondée sur l'idée que l'environnement politique sera favorable même si les leçons d'expériences prouvaient le contraire. Le changement dans les conditions initiales a obligé le Bureau de s'adapter aux exigences du terrain en privilégiant les activités liées à l'organisation et la conduite des élections.

Conception globale du programme de gouvernance

L'importance historique du PNUD dans le dispositif de la coopération en Guinée-Bissau a souvent eu comme conséquence la prolifération du portefeuille de projets pour satisfaire aux demandes politiques du gouvernement, en adéquation avec les nouvelles thématiques du développement humain qui paraissent sur le marché. C'est ainsi que le programme de gouvernance embrasse tous les aspects programmatiques de la bonne gouvernance pour le développement humain (sécurité et défense, justice, parlement, administration publique, décentralisation, prévention des conflits, déminage, thématique transversale « genre », organisations de la société civile) , mais sans une évaluation approfondie de la capacité financière et avantages comparatifs du Bureau pour avoir des impacts significatifs et palpables dans chacun de ces domaines.

En plus, les priorités programmatiques recèlent que la manière par laquelle le Programme entend consolider l'État de droit et le respect des droits humains repose presque exclusivement sur une transformation supposée de l'appareil étatique central et local, justifiant ainsi l'importance marginale aux activités liées à l'ascension et l'affirmation des mouvements civiques. Les meilleures pratiques montrent cependant que sans une société civile avertie et active, la bonne gouvernance en Afrique serait vaine.

IX. LECONS APPRISES

- Les élections sont devenues pour les responsables politiques et militaires plus un jeu de positionnement d'intérêts qu'une opportunité de servir la Nation. Dans ce contexte, il est devenu impérieux de lancer un dialogue politique avec toutes les forces vives nationales sur les questions, enjeux et priorités de la gouvernance afin de créer des nouvelles pratiques de collaboration et de gestion des affaires publiques et de règlements de conflits sociopolitiques.
- Les résultats obtenus durant la mise en œuvre des activités ont été affectés par l'instabilité institutionnelle et des faiblesses des capacités institutionnelles. Cette situation souligne l'importance de mener des analyses sérieuses des risques durant la phase de planification et de la programmation des actions afin de dimensionner en conséquence ces actions.
- Le secteur gouvernance comprend beaucoup de priorités qui ne sont pas clairement hiérarchisées. Cette situation rend difficile, dans un contexte marqué par la limitation des ressources humaines et financières, de faire des choix et d'allouer les ressources aux axes les plus importants.
- Dans un environnement caractérisé par la volatilité politique où l'instabilité institutionnelle tend à générer de la confusion et un manque de direction parmi les institutions étatiques, il est préférable de consolider l'engagement des et l'appui aux organisations non-gouvernementales pour assurer la continuité de certaines actions critiques.
- Il faut aller au-delà des discours pour appréhender pourquoi certaines décisions prises ne se concrétisent pas et pourquoi, malgré des exercices maintes fois répétés de renforcement des capacités, les compétences sont toujours faibles, qualitativement et quantitativement.
- Il est nécessaire de mettre en pratique les directives de la Déclaration de Paris et de l'Agenda d'action d'Accra sur l'efficacité de l'aide par le biais de l'appropriation, la responsabilisation et la gestion des projets par la partie nationale, à travers des formations sur NEX, l'exécution du HACT et les principes et outils de la coordination et gestion de l'aide dans le cadre de cette Déclaration.
- L'investissement dans la formation des leaders politiques et des preneurs de décision sur les thèmes liés au leadership transformationnel et stratégique est un des facteurs essentiels pour créer de nouvelles attitudes et aptitudes indispensables pour ancrer le pays dans une dynamique de changement porteur.

X. RECOMMANDATIONS

- 1) Recentrer le programme de gouvernance autour de quelques grandes thématiques sur lesquelles le PNUD a des avantages comparatifs surs et peut apporter des résultats palpables, tenant compte des ressources disponibles et mobilisables. En plus de l'appui au cycle électoral où le Bureau a déjà démontré une expertise singulière, le programme de gouvernance démocratique pourrait se focaliser par ordre décroissant sur l'appui à (i) modernisation et renforcement des capacités de l'administration publique (ii) décentralisation et développement local; (iii) société civile et (iv) justice et État de droit. Sur le point 3 ci-dessus, il est significatif de noter que les expériences réussies de la démocratie et du développement reposent en grande partie sur des réseaux bien structurés des associations bénévoles, autonomes et civiques telles que les organisations professionnelles, les associations des femmes, les associations pro démocratie et de la défense des droits de l'homme, etc. Le travail d'éducation citoyenne et de responsabilisation des masses pour qu'elles prennent en charge leur propre destinée est souvent l'apanage de ces organisations. Elles peuvent jouer un rôle important de contrôle citoyen des politiques publiques et de force de pression pour des politiques favorables aux pauvres. Un appui massif aux OSC paraît donc vital pour renforcer l'État de droit et la démocratie participative en Guinée-Bissau.
- 2) Favoriser le dialogue interinstitutionnel entre la Présidence, la Primature, le Parlement et l'Armée à travers des concertations régulières impliquant les premiers responsables de ces institutions. Le projet en cours de la tenue d'une conférence nationale souveraine des forces vives du pays devra s'articuler dans ce processus.
- 3) Sur la base des leçons apprises dans l'expérience de Gabu, aider le gouvernement à consolider les dispositifs de la décentralisation, notamment à travers : (a) la finalisation de la révision de la Constitution, des textes législatifs et réglementaires en vue d'étendre la décentralisation au niveau des localités; (b) élaborer une politique de décentralisation qui tient compte des besoins humains, financiers et logistiques, (c) élaborer un manuel et des outils de fiscalité locale, et (d) mobiliser les ressources pour la réalisation des élections municipales. Il faudra surtout concentrer les efforts sur les aspects économiques de la décentralisation (développement local) de manière à doter les municipalités locales des infrastructures économiques et sociales et des unités productives à même de créer des bases solides pour la réduction de la pauvreté et le développement humain durable.
- 4) Promouvoir l'utilisation des compétences nationales de la diaspora pour combler les insuffisances des capacités humaines dans les secteurs clés de la gouvernance. La modalité TOKTEN peut être utilisée et réajustée aux réalités nationales, comme au Libéria, pour accélérer le rapatriement des compétences dans les

domaines choisis afin d'accompagner le pays sur les chantiers de grande importance.

- 5) Positionner davantage l'assistance du PNUD vers le renforcement des institutions locales de formation professionnelle dans les domaines choisis de concentration, tout en les aidant à entrer en partenariat avec d'autres institutions de formation et expertises sur le plan régional et international. Il convient aussi de favoriser la formation en leadership et management stratégique pour les décideurs et gestionnaires clés; de même qu'il faudrait intensifier la formation du personnel tant du PNUD que du gouvernement et des ONG dans les principes et techniques de gestion axée sur les résultats aux fins de contribuer à développer une culture de performance, de suivi-évaluation et de travail en équipe et en réseaux dans la gestion des programmes et projets.
- 6) Mettre en œuvre les recommandations du document de la stratégie de partenariat et de mobilisation des ressources élaboré par le Bureau afin d'accéder aux ressources extrabudgétaires additionnelles permettant de réaliser l'ensemble des effets escomptés dans l'UNDAF 2008-2012 dont les orientations stratégiques sont alignées avec le DENARP.

ANNEXE

**ANALYSE SWOT DE LA MISE EN ŒUVRE DES INTERVENTIONS DU
SECTEUR GOUVERNANCE**

FORCES	FAIBLESSES
<ul style="list-style-type: none"> • Accessibilité à l'expertise régionale et internationale. • Image de neutralité du PNUD. • Capacité de mobilisation du partenariat. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dispersion d'efforts. • Manque de clarté dans les priorités et leur hiérarchisation. • Insuffisance des fonds. • Insuffisante flexibilité. • Bureaucratie excessive.
OPPORTUNITES	MENACES
<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilité externe des fonds. • Existence d'une initiative de Conférence nationale sur la réconciliation nationale. • Volonté politique de poursuivre avec des réformes en cours. • Accessibilité des autorités. 	<ul style="list-style-type: none"> • Recul de l'intérêt de la communauté internationale suite à l'impunité récurrente. • Instabilité politique. • Faiblesse technique des institutions. • Absence de crédibilité de la justice. • Manque de coordination entre les acteurs.