

# RAPPORT D'ÉVALUATION SOMMATIVE FINALE

## PAYS : GUINÉE BISSAU

Evaluation finale du Programme Conjoint

**“Renforcement de la Justice et Réforme du secteur de la Sécurité en Guinée Bissau »** financé par le Fonds OMD du gouvernement espagnol sous la fenêtre thématique “prévention des crises et construction de la paix”

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

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

Rapport final d'évaluation : 9 juillet 2013

Date de la mission en Guinée Bissau: 12 au 20 mai 2013

Evaluation commanditée par : PNUD, Guinée Bissau

*Le contenu de ce rapport n'engage que son auteur*

# TABLE DES MATIERES

<b>Libellé</b>	<b>page</b>
<b>1. Résumé exécutif</b>	<b>4</b>
<b>2. Introduction</b>	<b>8</b>
• <b>2.1 Contexte</b>	<b>8</b>
• <b>2.2 But de l'évaluation</b>	<b>9</b>
• <b>2.3 Méthodologie de l'évaluation</b>	<b>10</b>
• <b>2.4 Contraintes et limites de l'étude</b>	<b>11</b>
<b>3. Description des actions de développement menées</b>	<b>11</b>
• <b>3-1 Contexte et théorie de changement du programme</b>	<b>11</b>
• <b>3.2 Niveaux d'analyse: critères et questions</b>	<b>12</b>
<b>1) Au niveau de la conception</b>	<b>12</b>
<b>2) Au niveau des procédures et efficience</b>	<b>14</b>
<b>3) Au niveau des résultats</b>	<b>16</b>
- Genre et droits de la femme	<b>17</b>
- RSS (Réforme du Secteur de la Sécurité)	<b>18</b>
- Accès à la Justice	<b>19</b>
<b>4) Au niveau des produits du PC</b>	<b>21</b>
<b>4. Conclusions et enseignements</b>	<b>23</b>
• <b>Conclusions</b>	<b>23</b>
• <b>Enseignements et bonnes pratiques</b>	<b>24</b>
<b>5. Recommandations</b>	<b>25</b>
<b>6. Annexes</b>	
1. Termes de Références	
2. Liste des entretiens et calendrier de l'évaluation	
3. Bibliographie	
4. Présentation et restitution de l'évaluation en format power point	
5. Chronologie des évènements du PC	
6. Stratégie de durabilité	
7. Plan de suivi de l'évaluation intermédiaire	
8. Rapport financier global du PC	
9. Statistiques des consultations et services réalisés par les CAJ.	

## Abréviations et acronymes

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ANP	Assemblée Nationale Populaire
BCPR	Bureau pour la Prévention des Crises et le Redressement
CAJ	Centre d'Accès à la Justice
CENFOJ	Centre National de Formation Judiciaire
CNP	Comité national de pilotage ( <i>National Steering Committee</i> )
CR	Coordonnateur Résident (du SNU)
CGP	Comité de Gestion du Programme Conjoint
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la Population
LGDH	Ligue Guinéenne des Droits Humains
MAE	Ministère des Affaires Etrangères
MJ	Ministère de la Justice
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONU DC	Office des Nations-Unies contre la Drogue et le Crime
ONU Femmes	Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
PC	Programme Conjoint
PNUD	Programme des Nations –Unies pour le développement
RoLS	Rule of Law and Security (Etat de droit et Sécurité)
RSS	Réforme du Secteur de la Sécurité
SNU	Système des Nations-Unies
STCP-RSDS	Secrétariat Technique du Comité de pilotage pour la réforme du secteur de la défense et de la sécurité
TAJ	Technicien d'assistance Juridique
TAM	Mission technique d'évaluation inter-agences Nations-Unies ( <i>UN Inter-agency technical assessment mission</i> )
TDR	Termes de Référence
UNDAF	Plan Cadre des Nations-Unies pour l'Aide au Développement
UNIOGBIS	Bureau Intégré des Nations Unies en Guinée-Bissau
UNEG	Groupe d'évaluation des Nations-Unies ( <i>United Nations Evaluation Group</i> )
UJIL	Unités de justice d'interventions locales

## 1. Résumé exécutif

Le Programme Conjoint (PC) « Renforcement de la Justice et Réforme du Secteur de la Sécurité en Guinée Bissau » est un programme qui se déroule dans l'un des pays les plus pauvres du monde, et dans un contexte de troubles militaires et politiques continus, concrétisant une situation d'instabilité politique chronique et de grande fragilité socio-économique qui conditionne tout avancement des efforts de coopération internationale dans le pays. Ceci était déjà une réalité lors de l'évaluation intermédiaire de décembre 2010. En mai 2013, le contexte demeure des plus instables. Ceci indique à quel point le pays reste fragile et dénote un manque de progrès soutenu et continu afin d'assurer la création d'un état de droit avec des structures de gouvernance qui sont aussi respectées par les forces de défense et de sécurité de l'Etat.

En avril 2012 un nouveau coup d'état (le cinquième depuis l'indépendance du pays en 1974) replonge le pays dans l'incertitude. La communauté internationale a suspendu officiellement l'aide en raison du caractère non-légitime du nouveau gouvernement. Ceci contribue à augmenter la vulnérabilité des populations en raison du caractère chronique du déficit budgétaire, qui est tributaire des flux de financement internationaux.

En date de mi-mai 2013, un accord politique entre tous les partis pour la formation d'un gouvernement de transition est sur le point d'être annoncé, et le nouveau Représentant Spécial du Secrétaire Général (SRSG) des Nations-Unies, M. Ramos Horta, a récemment communiqué aux représentants de la communauté internationale son espoir d'avoir autant un gouvernement de transition représentatif, consensuel, inclusif et reconnu, qui puisse organiser la tenue d'élections dans un proche futur, probablement en fin d'année 2013. Ceci permettrait le déblocage d'une situation qui ne fait qu'aggraver les conditions de vie de la population, qui sont extrêmement précaires. De plus les rentrées de la principale source de revenus que constitue la noix de cajou, ne font que diminuer, ce qui grève d'autant le budget national.

La mission politique des Nations-Unies UNIOGBIS a opéré sur base d'un mandat annuel depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010. A fin mai 2013 le Conseil de Sécurité a renouvelé pour une année le mandat de la mission (31 mai 2014) sur la base des conclusions de la mission technique d'évaluation inter-agences (TAM) qui a eu lieu du 18 au 27 mars 2013.

L'importance du contexte est essentielle pour comprendre les progrès obtenus dans le cadre du programme conjoint, car ceux-ci s'inscrivent au sein d'un contexte changeant et fort difficile. Les défis de la Guinée-Bissau sont multiformes et complexes, caractéristique d'un état fragile, sur le plan politique, militaire, économique, et social ; mais aussi sur celui du fonctionnement des institutions traduisant un manque de ressources humaines. Réformes du fonctionnement de l'état, conjoncture économique favorable et appui raisonné des bailleurs de fonds ont néanmoins permis au cours de la période 2009-2011 une timide amélioration de la situation économique.

Le programme conjoint (PC) a préparé un chronogramme qui est inclus en annexe et permet de voir la complexité de la situation au cours des quatre années de mise en oeuvre du programme conjoint. Cela explique pourquoi le programme conjoint n'a pas évolué de façon linéaire et en suivant les activités inscrites dans les plans de travail annuels, mais a dû s'adapter à une situation volatile au prix parfois de la suspension de certaines activités étant donné le contexte adverse.

L'évolution de la mise en oeuvre du programme conjoint s'est traduit par la conduite des activités à différents moments. Par exemple, au moment de l'évaluation intermédiaire, des résultats importants avaient été obtenus au niveau du cadre

législatif, avec l'approbation de nouvelles stratégies et politiques, notamment dans les domaines liés à la justice, au genre et au niveau de l'appui auprès de l'assemblée Nationale Populaire en matière de renforcement des capacités techniques à travers la mise en place d'un service d'expertise législative. Malheureusement le coup d'état d'avril 2012 et l'incertitude concernant les organes de gouvernance de la transition n'ont pas permis de continuer un support actif avec un parlement qui pouvait être changé à tout moment.

Globalement le programme conjoint a tout de même atteint de bons résultats. Les informateurs clés rencontrés durant l'évaluation ont donné une moyenne de 3,89 sur 5 (*sur une échelle de 1 minimum à 5 maximum, la moyenne étant de 3*) concernant les résultats du PC au niveau global (avec 9 informateurs clés). Certaines réponses ont néanmoins différencié les résultats des différentes agences partenaires – avec une meilleure note pour le PNUD et ONU Femmes que pour le FNUAP (manque de visibilité) et l'UNODC. Le FNUAP a quant à elle complété ses activités sur un horizon temporel plus court que le reste du programme conjoint.

<i>note obtenue</i>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>2,5</b>	<b>3</b>	<b>3,5</b>	<b>4</b>	<b>4,5</b>	<b>5</b>	<b>Moyenne</b>
<i>nombre de réponses</i>	0	0	1	0	1	6	0	1	<b>3,89</b>

Un seul répondant s'est montré critique avec les résultats, en donnant une note inférieure à la moyenne. Un autre a donné une note excellente (5 sur 5), alors que 89 pour cent des informateurs interrogés ont estimé que les résultats obtenus par le programme conjoint étaient globalement bons ou excellents (1x 3,5, 6 x 4 et 1x 5 sur 5) compte tenu du contexte.

La deuxième phase du PC (depuis l'évaluation intermédiaire en décembre 2010) a développé de nouvelles activités alors que certaines activités ont dû être suspendues en raison du coup d'état d'avril 2012. Il s'agit notamment du support qui était donné au Secrétariat Technique du Comité de Pilotage pour la RSS (réforme du secteur de la sécurité) en matière de préparation et d'appui à la seconde campagne de sensibilisation sur la RSS auprès des unités des forces de défense et de sécurité et au parlement dont les conséquences du coup ont gravement compromis l'agilité des travaux entrepris par le groupe d'experts législatifs.

Les progrès les plus visibles depuis l'évaluation de fin 2010 sont surtout concentrés dans le secteur de la justice selon le deuxième résultat escompté du PC « l'accès des pauvres, et particulièrement les femmes, aux services de la justice est amélioré ». Cinq centres d'accès à la justice (CAJ) ont été ouverts, et le programme conjoint a contribué au développement des capacités de formation à travers le Centre National de Formation Judiciaire (CENFOJ), et aussi au niveau du genre, avec l'avant-projet de loi sur la violence domestique et l'approbation de la loi sur la mutilation génitale féminine.

*L'évaluation fait état de plusieurs constats :*

- Le PC a obtenu globalement des résultats pertinents non seulement au niveau du cadre législatif et d'une planification stratégique dans le secteur de la justice, mais aussi des initiatives pertinentes pour faciliter l'accès à la justice au travers des centres d'accès à la justice (CAJ) et la formation de magistrats (CENFOJ) ;
- Les changements de contexte ont requis une capacité d'adaptation spécifique qui n'a pu être étendue à l'ensemble des agences partenaires du programme conjoint avec la suspension des activités de la part de l'UNODC immédiatement après le coup d'état.

- Le PC n'a pas réellement fonctionné comme un programme conjoint car certains acteurs n'ont pas tenu les engagements initiaux et la rotation en matière de personnel a aussi affecté les opérations, et ce malgré les efforts de coordination déployés. La mise en œuvre de certaines activités des agences partenaires (FNUAP) ne s'étendaient pas sur l'ensemble de la durée du PC et étaient limitées dans le temps (première année seulement du PC)
- Le PC n'a pu compléter l'ensemble des activités prévues en raison de l'instabilité politique et institutionnelle récurrente durant la période d'exécution.

Il convient néanmoins de féliciter les acteurs du programme conjoint et en particulier le PNUD, ainsi que les partenaires nationaux en général, pour les avancées importantes qui ont eu lieu dans un contexte difficile d'une part, et d'autre part grâce aux efforts déployés par le Coordonnateur du programme conjoint dans le but d'obtenir une plus grande coordination et cohésion entre les acteurs, malgré le fait que celle-ci n'ait pu être pleinement réussie.

Un certain nombre d'effets positifs sont aussi identifiés comme ceux émanant de l'expérience du programme conjoint, et notamment l'effet catalytique de celui-ci en ce qui concerne la formulation des projets spécifiques des agences partenaires. Par exemple, le PC a contribué au programme de renforcement des compétences techniques et capacités de coordination du secteur de la justice (RoLS) du PNUD, et des accords de partenariats et propositions de programmes conjoints ont émergé durant la période d'exécution du programme conjoint.

De plus, la capacité d'adaptation a tout de même permis de maintenir certaines activités en cours d'exécution. Des stratégies de viabilité ont été développées sur la base de l'expérience du PC, avec la formulation d'autres projets conjoints (voir annexes). Les partenaires nationaux ont pu profiter de leur participation au programme conjoint (comme la Ligue Guinéenne des droits humains – (LGDH) pour démontrer leur capacité à mener des activités opérationnelles et a permis à ceux-ci d'obtenir des financements directs de la part de la délégation de l'Union Européenne à Bissau pour continuer les opérations de sensibilisation et plaidoyer dans le domaine des droits de l'homme.

*Les deux principaux défis* en Guinée Bissau, qui s'appliquent autant à l'ensemble du SNU qu'à toute la communauté internationale, peuvent se résumer de la manière suivante :

1. Manque d'un véritable état de droit en raison de l'ingérence répétée de groupes militaires dans les structures de gouvernance avec l'assassinat de la plus haute autorité de l'état ( mars 2009), deux tentatives (avril 2010 et décembre 2011) et un coup d'état durant l'exécution du PC (2009 et 2012). Une mise en oeuvre réussie de la réforme du secteur de la sécurité, approuvée par le Parlement depuis 2006, demeure l'une des conditions essentielles pour un retour à la normalité démocratique et à l'ordre constitutionnel en Guinée Bissau, mais demeure clairement en dehors du cadre d'influence du programme conjoint ;
2. L'appropriation par la partie nationale demeure un défi permanent. Le budget du gouvernement est chroniquement déficitaire et l'aide de la communauté internationale est indispensable pour permettre le financement de programmes de développement notamment dans le domaine social.

Le pays s'est peu à peu habitué à solliciter ainsi l'aide extérieure pour assurer le financement d'une grande partie de son budget, qui suffit à peine à couvrir les salaires de la fonction publique.

L'étroitesse du budget national a jusqu'à présent mené la communauté internationale ainsi que le Système des Nations-Unies à financer des pourcentages élevés en matière de salaires et de ressources humaines au niveau des différents programmes; cela pour pallier l'insuffisance des ressources nationales et contribuer non seulement à renforcer l'appropriation nationale à court terme, mais aussi permettre une meilleure responsabilisation dans le fonctionnement des ministères.

Ceci demeure un élément clé, car le gouvernement, au travers du Ministère des Finances, se doit d'inscrire dans le budget national les dépenses des programmes et parties qui sont négociés afin d'en assurer la continuité et la viabilité à long terme. Cet aspect de viabilité est sans doute l'un des défis majeurs car de nombreux projets pourtant jugés positifs n'ont eu aucune continuité à la fin du financement externe, en raison de l'absence d'appropriation nationale et d'affectation budgétaire.

L'aspect de la **viabilité des interventions** est un aspect clé du programme conjoint, particulièrement au regard des activités du secteur de la justice (CAJ et CENFOJ) après la fin du programme conjoint. Bien que des accords aient été faits avec les ministères sectoriels, les changements politiques et institutionnels, ainsi que l'absence de confirmation du Ministre des Finances, de l'inclusion de ces activités dans le budget de l'état, font que le degré d'appropriation de la partie nationale demeure faible, alors que d'importants résultats ont été obtenus par ces interventions, mais qui doivent encore être continués et consolidés. Une série de recommandations est établie en fin de rapport afin de faciliter et informer les prises de décisions des agences des Nations-Unies en vue de pouvoir adresser ces contraintes.

A noter aussi que des expériences pilotes de viabilité ont été entreprises par le PNUD avec notamment la Cour Suprême, afin d'éviter la perte des compétences, en assurant progressivement l'entrée en fonction des quatorze magistrats stagiaires, à l'aide d'un processus d'accompagnement technique d'une année sous la supervision de deux conseillers de la magistrature désignés jusqu'à ce que les nouveaux magistrats stagiaires puissent être intégrés officiellement dans la fonction publique.

Le PNUD a également réussi à tirer parti de l'effet catalytique du programme conjoint et à mobiliser les ressources nécessaires (à travers UNDP-DGTTF-*Democratic Governance Thematic Trust Fund*) pour le lancement mi- 2013 d'un projet visant à renforcer la décentralisation de la justice, à travers la mise en place de tribunaux mobiles (UJIL: unités de justice d'interventions locales) au niveau des communautés, et plus particulièrement auprès de celles où les centres d'accès à la justice (CAJ) fonctionnent.

Dans le domaine du renforcement des capacités du secrétariat technique du comité de pilotage en charge de la RSS, Le PNUD poursuivra ces activités jusqu'à fin 2014 sur ses fonds propres afin d'assurer une pérennité des acquis et accompagner les membres du secrétariat dans la mise en œuvre de la réforme, une fois le nouveau gouvernement issu des élections mis en place.

On peut aussi citer le cas de ONU Femmes, qui a élaboré une proposition conjointe avec UNICEF, FNUAP, UNDP et UNIOGBIS, pour un programme intégré de trois ans sur l'accélération de la mise en œuvre des conclusions de la CEDAW (Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes) et orientée sur la poursuite des mesures à prendre pour mettre fin aux violences faites aux femmes. Une autre initiative de programme conjoint proposée par la même organisation, a été élaborée avec le SNU et le gouvernement dans le cadre du programme de santé (Global initiative H4+ de Swedish Sida Grant) pour lequel la Guinée-Bissau a été sélectionnée.

## 2. Introduction

### 2.1. Contexte

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

*Date de début :* Transfert de fonds mai 2009, début des activités en septembre : 2009 (pour rappel le président, le chef d'état-major des armées ont été tués, et deux des candidats présidentiels ont été abattus durant la période électorale, causant une paralysie de facto entre mars et août 2009. Avril 2012 : nouveau coup d'état et blocage institutionnel).

*Durée :* le PC est d'une durée de trois ans. En raison des évènements le PC a été prorogé à deux reprises jusqu'à fin décembre 2012 puis mai 2013, et a donc fonctionné sur quatre ans.

*Phase actuelle de mise en œuvre :* fin du programme conjoint

La description du PC ainsi que la théorie de changement sont décrits au point 3.1 ci-dessous.

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

*Composantes :* Le programme conjoint est d'un niveau de complexité nettement supérieur à la moyenne en raison du caractère particulier du pays, caractérisé par la pauvreté, un bas niveau d'éducation, une impunité permanente, une instabilité politique et institutionnelle chronique et la faiblesse de l'état de droit qui empêche la consolidation de la paix et la réforme de la défense, de la sécurité et de la justice, associée à une grande fatigue des partenaires au développement à financer des progrès jugés bien trop lents par certains.

Enfin le niveau de complexité s'accroît dès lors qu'il s'agit d'une mise en œuvre conjointe par quatre agences du SNU qui n'ont pas une expérience de travail en commun. A noter aussi l'existence d'une mission intégrée en Guinée-Bissau (UNIOGBIS) ce qui requiert des efforts de coordination additionnels.

*Participants :* Sur le plan pratique les principaux partenaires nationaux sont : le Ministère de la Justice, le Ministère de l'Intérieur, le Ministère de la Défense (Secrétariat Technique du Comité de pilotage pour la réforme du secteur de la défense et de la sécurité), le Ministère de la Femme, de la Famille et de la Solidarité



Sociale et l'Assemblée Nationale. D'autres partenaires nationaux, comme la faculté de droit et la société civile, sont impliqués dans l'exécution. Les agences des Nations Unies sont le PNUD (chef de file), l'UNFPA, ONU Femmes, et l'UNODC.

*Périmètre géographique* : Le PC travaille sur une thématique qui concerne l'ensemble du territoire national, avec un effort spécifique au niveau de la capitale qui concentre un tiers de la population du pays et dans deux régions spécialement retenues pour obtenir des résultats visibles au niveau local (Cacheu et Oio, en accord avec la division du travail entre les différents acteurs dans le pays). Durant la deuxième phase du PC, les activités se sont étendues dans l'ensemble des régions du pays inclus l'île de Bubaque avec la mise en œuvre des diverses campagnes de sensibilisation aux niveaux des communautés et autorités régionales, sur le genre, l'accès à la justice, violence basée sur le genre/mutilation génitale féminine, réforme du secteur de la sécurité, ont été menées par diverses institutions de l'état, organisations et ONG de la société civile.

*Structures de gouvernance du PC* :

Un Comité National de Pilotage (CNP) est chargé de la coordination stratégique du programme conjoint, ainsi que de sa supervision. Celui-ci est composé de trois membres : Coordonnateur Résident du Système des Nations Unies, du Représentant du Gouvernement Espagnol et du Représentant du Ministère des Affaires Etrangères. Le CNP est censé prendre les dispositions appropriées pour faire face à tout nouveau contexte qui rendrait nécessaire des ajustements du programme en vue d'en assurer la bonne mise en œuvre. La coordination opérationnelle est confiée à un comité de gestion du programme (CGP), composé des différents membres des agences partenaires du SNU, des Ministères impliqués, et autres partenaires nationaux. Le document de projet prévoyait ainsi deux structures différentes : Le CNP et le CGP. En pratique, le CGP a englobé le CNP et s'est érigé en l'organe de coordination et de mise en œuvre du programme conjoint.

## **2.2 But de l'évaluation**

La présente évaluation sommative finale du programme conjoint sous le nom « Renforcement de la Justice et Réforme du Secteur de la Sécurité en Guinée Bissau » fait partie des évaluations requises par le document du programme conjoint. L'évaluation est mandatée par le Bureau du PNUD en Guinée Bissau et entreprise par un consultant indépendant sélectionné par le PNUD.

La finalité globale de l'évaluation est d'informer des résultats obtenus par le programme, de déterminer les mérites du PC et sa contribution aux 3 objectifs (MDGs 3 et 8, Déclaration de Paris et Unis dans l'Action). Grâce à l'identification de bonnes pratiques et d'enseignements potentiellement applicables à d'autres programmes, l'évaluation collecte et génère également des connaissances.

De fait, les conclusions et recommandations seront donc transmises à leurs principaux utilisateurs : le comité de gestion du programme, le comité national de pilotage, ainsi que le secrétariat du F-OMD.

*Les objectifs spécifiques de l'évaluation sommative finale sont :*

1. Mesurer à quel point le programme conjoint a contribué à résoudre les problèmes et les besoins identifiés lors de sa conception ;

2. Mesurer le niveau de mise en œuvre du programme conjoint, son efficacité et la qualité des produits et des résultats par rapport à ce qui avait été envisagé et planifié ;
3. Mesurer à quel point le programme conjoint a atteint les résultats de développement auprès des populations cibles, les bénéficiaires et les participants au niveau individuel, collectif, institutionnel, etc. ;
4. Mesurer la contribution du programme conjoint par rapport à la fenêtre thématique et au regard des objectifs du Millénaire pour le développement au niveau local et national, ainsi que le degré d'appropriation nationale tel que défini par la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra et la réforme du système des Nations-Unies ;
5. Identifier et documenter les leçons apprises et les bonnes pratiques concernant les thèmes spécifiques de la fenêtre thématique, des OMDs, de la Déclaration de Paris et des Principes d'Accra et de la réforme des Nations Unies afin de contribuer à la durabilité du PC.

*Approche de l'évaluation sommative finale* : Si l'évaluation intermédiaire entreprise en décembre 2010 était de nature formative et avait placé l'emphase sur les éléments d'apprentissage de la deuxième phase du programme, cette évaluation finale est avant tout un jugement global sur les résultats obtenus et la performance du programme conjoint dans son ensemble.

L'évaluation a utilisé une approche ouverte et participative, qui inclut la présentation de l'évaluation le premier jour afin aussi de connaître les attentes des principaux partenaires mais aussi une restitution initiale au terme du travail de terrain afin de présenter les constats préliminaires et leur validation par le groupe de référence pour l'évaluation du programme conjoint.

### **2.3. Méthodologie de l'évaluation**

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

- Analyse de contenu des documents remis, ainsi que les informations financières, et littérature secondaire (détails selon l'annexe bibliographique)
- Préparation d'un rapport initial basé sur l'analyse documentaire avec cadre de référence de l'évaluation ;
- 28 Entretiens individuels et groupés avec informateurs clés et répondants à Bissau, Mansoa, Canchungo correspondant à 25 heures d'entretien au total (moyenne des entretiens : 50 minutes, détails des répondants et des interviews dans l'annexe des personnes rencontrées) ;
- Visites de terrain aux CAJ de Bissau (2), Mansoa et Canchungo ;
- Entretiens avec 4 clients du CAJ (2 Mansoa, 2 Canchungo dont 1 femme) ;
- Observation d'une séance de sensibilisation et d'une pièce de théâtre sur la mutilation génitale féminine par l'un des partenaires du PC (LGDH) à la périphérie de Bissau ;
- Observation du débat sur l'avant-projet de loi sur la violence domestique au parlement.

L'évaluation s'est déroulée en accord avec les standards et normes de l'UNEG pour les évaluations.

A son arrivé, l'évaluateur a présenté le détail du calendrier de l'évaluation ainsi que les objectifs, la méthodologie, les outils de recueil de données et le plan de travail de l'évaluation à mi-parcours au groupe de référence pour l'évaluation.

Au terme de sa mission en Guinée Bissau, l'évaluateur a également tenu une séance de restitution et de validation auprès du groupe de référence pour l'évaluation sur les constats et conclusions préliminaires en format power point. Les deux présentations figurent en annexe à ce rapport.

## **2.4. Contraintes et limites de l'étude**

Les termes de références du Fonds pour les objectifs du millénaire pour le développement sont très génériques et s'utilisent pour l'ensemble de 130 programmes conjoints. Ces termes de références, qui devraient être différents pour chaque fenêtre thématique, ne prennent pas assez en compte l'importance de l'environnement et du contexte dans lequel le programme conjoint évolue, en particulier dans les états fragiles.

Le processus d'évaluation a révélé que certaines questions des TDR ne sont pas applicables dans le contexte actuel de la Guinée Bissau: Les problèmes essentiels sont d'une nature différente de celle de la consécration des OMD, et le niveau d'engagement des institutions vis-à-vis des OMD est directement dû au manque de viabilité financière des programmes de développement.

Certaines questions n'ont donc pas été adressées comme indiqué au groupe de référence de l'évaluation lors de la restitution, car les utilisateurs prioritaires de l'évaluation sont les agences et les divers partenaires dans le pays, alors que l'intérêt du Secrétariat est porté sur la gestion de connaissances des différents programmes conjoints réalisés.

A noter aussi que les questions sont largement les mêmes que celles de l'évaluation à mi-parcours, ce qui semble indiquer une duplication des objectifs de l'évaluation intermédiaire. L'évaluation a donc porté son attention sur le développement des activités à partir de 2011, et intégré les constats et apports de l'évaluation de mi-parcours, mais sans développer les aspects déjà adressés dans l'évaluation de mi-parcours. Le plan d'amélioration établi par le Coordonnateur MDG-F pour le PC JRSS a aussi été révisé, afin de constater le suivi qui a été donné à l'évaluation intermédiaire. Le Secrétariat OMD ne semble pas avoir formulé de commentaires particuliers concernant le plan d'amélioration selon le document remis à l'évaluateur.

L'évaluateur avait déjà entrepris une évaluation en Guinée Bissau en août 2010 et l'évaluation intermédiaire du PC en décembre 2010, en plus d'autres évaluations intermédiaires et finales des programmes conjoints OMD en Afrique et en Europe.

## **3. Description des actions de développement menées**

### **3.1. Concept et théorie de changement du programme conjoint**

L'effort de la réforme du secteur sécuritaire, permettant le redimensionnement et la professionnalisation des forces armées et de sécurité, est la clé d'une stabilité politique qui fait défaut au pays et qui est nécessaire afin de permettre à un système de gouvernance démocratique de voir le jour au sein duquel chaque institution est appelée à jouer un rôle bien défini.

En résumé le succès du programme conjoint (PC) à long terme est aussi tributaire d'éléments exogènes liés à la situation très complexe du pays et à la réforme du secteur sécuritaire, en appui auquel le PC vient se greffer en donnant un soutien spécifique, mais principalement dans le cadre plus restreint de la réforme du secteur de la Justice.

Il faut toutefois comprendre que le PC ne peut en aucun cas, à lui seul, arriver à des résultats durables sans un progrès correspondant à des efforts nationaux et internationaux qui sont en cours pour doter le pays d'une stabilité qui continue à lui échapper.

En conséquence, les résultats du PC doivent être perçus, en fonction d'une vision plus large qui englobe la problématique de la RSS. D'un autre côté, les activités déjà en cours sont positives et largement indépendantes de la RSS, ce qui ne compromet pas les résultats escomptés du PC. Toutefois l'autre condition majeure est la difficulté d'obtenir une appropriation nationale plus soutenue des actions de développement.

*Le programme conjoint est structuré autour de deux résultats :*

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

Le premier résultat, s'articule autour de trois résultats intermédiaires: 1) la révision et le développement d'une nouvelle législation et des mesures régulatrices permettant la réforme du secteur de la sécurité et de la justice ; 2) le renforcement des capacités du parlement à superviser la réforme du secteur de la sécurité et de la justice ; 3) Augmentation des capacités des ministères concernés afin de mettre en oeuvre la stratégie nationale pour la restructuration et la modernisation du secteur de la sécurité.

Le deuxième résultat, quant à lui, se base sur un seul résultat intermédiaire défini comme : « l'amélioration de l'accès aux services de la justice, particulièrement pour les populations vulnérables y inclus les femmes », et a été développé à partir de 2011 avec le travail de support à CENFOJ et l'ouverture des CAJ.

Une série de 17 produits spécifiques répartis entre quatre agences du SNU et les partenaires nationaux afin d'augmenter les capacités par la provision d'assistance technique à des organismes clés du ministère de la justice, de l'assemblée nationale, et d'autres acteurs avec une vision claire de la problématique de genre et de facilité d'accès aux services de la justice constitue l'essentiel du PC et tend à la réalisation des deux résultats escomptés. Le partenariat avec la société civile est un aspect crucial, qui permet de continuer les activités alors que les événements politiques mènent à des blocages institutionnels.

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

### **3.2. Niveaux d'analyse : constats et questions de l'évaluation**

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

#### **1) Au niveau de la conception**

- La conception du document du PC a été clairement établie, mais l'instabilité politique a conditionné l'avancement des activités. Ainsi selon les rapports d'avancements, certaines activités ou indicateurs ne sont pas partie des priorités nationales. Il faudra donc revoir avec la partie nationale les aspects qui requièrent une modification.

Les discussions avec les partenaires ont démontré que les objectifs et la conception demeuraient certainement pertinents dans le contexte actuel. La conception des produits est stratégique car le processus de mise en oeuvre des produits a contribué à créer des synergies avec les partenaires nationaux qui n'existaient pas avant le PC.

- Le problème qui est adressé par le PC requiert une approche beaucoup plus vaste, car la réforme du secteur de la sécurité est un des éléments pouvant contribuer à la stabilité du pays.

Toutefois le support très spécifique du PNUD en soutien au processus de RSS a dû se limiter à l'appui technique au Secrétariat du RSS, alors que la plupart des objectifs sont liés à la réforme de la justice. Les liens sont donc indirects entre ces deux composantes, et la justice est un point d'entrée beaucoup plus porteur et moins politisé que la RSS. Les interventions de partenaires (UNODC, FNUAP, ONU Femmes) ne reflètent pas un cadre d'intervention intégré, et il n'est pas clair pourquoi certaines agences ont dû réaliser leur programme sur une année seulement (FNUAP). De plus, le cadre de résultats, avec un grand nombre de produits, n'a pas nécessairement su capturer les aspects complémentaires des différentes interventions. Un plus grand effort pour identifier un cadre de résultats probant et qui permette de focaliser sur les résultats et non pas les activités/produits est nécessaire, ainsi qu'une meilleure articulation des liens entre partenaires.

- Le problème essentiel est qui est systémique en Guinée Bissau, est la question de l'appropriation de la partie nationale. Le manque de continuité des programmes de développement est un fait accompli en raison de l'étrécissement du budget de l'état, qui ne sert qu'à couvrir principalement les frais de personnels (et avec de sérieux retards dans le paiement des salaires, ce qui se traduit très souvent par un manque de motivation). La communauté internationale dans son ensemble s'est habituée à financer le développement du pays, mais cela ne peut pas être une solution durable à long terme. Toutefois les institutions se sont aussi accoutumées à dépendre de l'aide extérieure pour les actions de développement, et l'ensemble des activités de la communauté internationale est largement bâti sur des bases instables et fragiles.

Ce défi pèse lourdement sur le système des Nations-Unies qui voit comment une grande partie de son support est utilisée à payer les frais courants et les ressources humaines des actions de développement.

Tous les ministères s'accordent à demander un support ou un appui pour leur fonctionnement au vu des ressources extrêmement limitées dont ils disposent.

Les carences sont d'ordre matériel, avec des installations peu adéquates, des édifices qui ont besoin d'être réhabilités, des coupures prolongées d'électricité, l'absence de matériel de bureau (des ordinateurs jusqu'aux blocs de papier) et le manque de moyens de transport, sans compter les difficultés à maintenir le personnel qualifié en poste en raison du paiement tardif et aléatoire des salaires de la fonction publique.

Il faut aussi considérer les contraintes au niveau des ressources humaines, puisqu'il reste une importante diaspora qui n'est pas encore retournée au pays, et un effort généralisé de développement des capacités est largement nécessaire dans la quasi-totalité des ministères.

La Guinée Bissau est largement tributaire de la communauté internationale qui contribue largement aux efforts de financement du pays. La situation est telle qu'il paraît difficile de concevoir une appropriation autre que celle des partenaires nationaux qui continuent à travailler avec dynamisme dans des conditions très difficiles, et se sentent tout de même motivés à aller de l'avant.

Mais on ne peut pas réellement concevoir d'appropriation nationale sans une allocation budgétaire qui reconnaisse et appuie les structures gouvernementales dans leur rôle et leur mission. Le Gouvernement doit pouvoir s'engager de manière permanente avec la mise en place d'un budget annuel de fonctionnement, principalement pour le Centre National de Formation Judiciaire (CENFOJ) et les Centres d'accès la justice (CAJ), mais aussi dans le cadre de la révision du statut professionnel des Techniciens d'assistance juridique, pour une meilleure prestation des services.

L'absence d'appropriation est essentiellement financière, mais certains partenaires nationaux se sont réellement engagés dans les activités du PC (Ministère de la Justice, Assemblée Nationale, Commissions parlementaires, société civile).

## **2) Au niveau des procédures et efficience**

- Le PC a dû être prorogé à deux reprises en raison des événements qui ont entraîné la suspension des retards dans la réalisation de certaines activités, ce qui est entièrement compréhensible dans le contexte du pays.

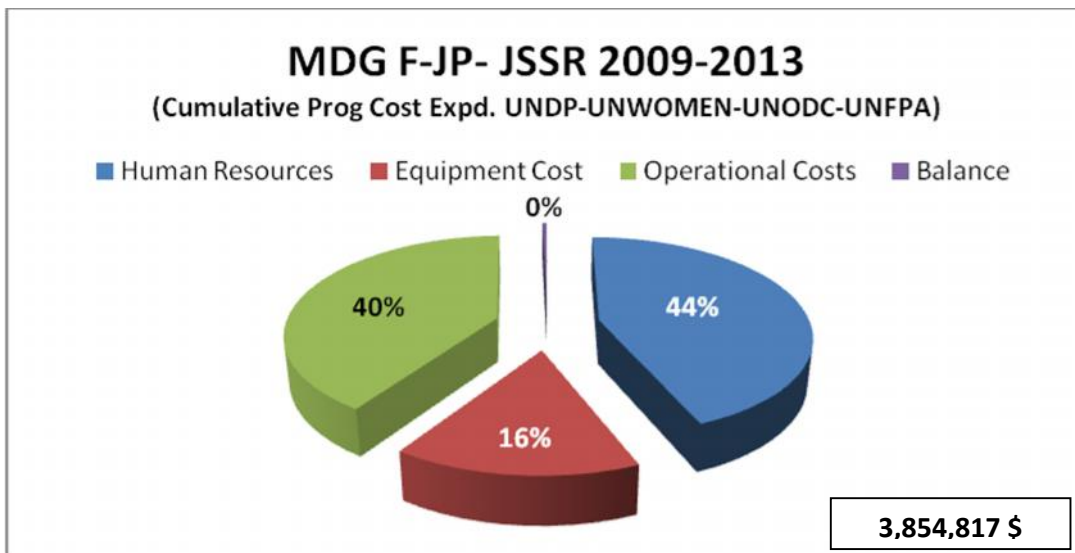
En ce qui concerne la gestion financière, les PC OMD utilisent la modalité de « pass through funding », qui fait que chaque agence reçoit et gère les fonds selon ses propres règles et procédures. Toutefois le fait que deux des agences participantes ne soit pas des agences résidentes (ONU Femmes et UNODC) et n'aient pas eu accès localement au système ATLAS (ONU Femmes) ou ne l'utilisent pas (UNODC) a contribué à rendre beaucoup plus difficile et aussi plus lent la soumissions des rapports financiers du PC. La coordination étroite du programme et les bonnes relations établies avec les agences participantes ont néanmoins permis une assez bonne gestion des données financières. Cependant, il demeure essentiel que les modalités d'exécution dans le cadre d'un programme conjoint soient bien connues des le début du programme, de toutes les agences partenaires, dans un souci de responsabilité et d'efficacité des objectifs du programme. Par ailleurs, il est fortement recommandé que chaque agence puisse assurer une gestion financière spécifique à ce genre de financement, plutôt que de considérer ce financement comme un apport financier à verser au programme existant.

Le rapport financier global de mai 2013 indique néanmoins un taux d'exécution de 100% sur les quatre années d'opération (voir annexe financier).

Comme mentionné plus haut, la composante « ressources humaines » du budget du PC est de 44% de l'ensemble, ce qui est un taux élevé comparé d'une part à d'autres contextes où la stabilité permet une meilleure appropriation financière de la part du budget de l'état, et d'autre part par suite du manque de ressources humaines au niveau national.

Le PNUD souligne que sans le coût du coordonnateur du programme conjoint supporté par la plus grande partie budgétaire du PC affecté au PNUD, le programme conjoint n'aurait enregistré qu'une dépense concernant les ressources humaines sur l'ensemble des quatre agences, équivalente à seulement 31% du total des ressources engagées.

L'efficience du programme est tributaire de cette importante allocation aux ressources humaines dans un contexte d'une faiblesse des capacités nationales et de l'absence de ressources financières visant à pallier ces déficiences. L'utilisation des fonds reflète cette réalité, bien que le PC a correctement évité de s'engager dans des activités de construction d'infrastructures (bien que nécessaires, celles-ci sont mieux desservies par les bailleurs ayant de plus grandes enveloppes financières, comme l'Union Européenne). Donc près de la moitié de l'enveloppe budgétaire du programme conjoint a été allouée aux paiements de ressources humaines – un pourcentage qui ne peut que difficilement être réduit dans le contexte actuel du pays, sauf si les programmes s'inscrivent dans le budget de l'Etat – chose bien difficile, le pays s'étant habitué à ce que la communauté internationale soit le sauveur de la situation pour pallier les insuffisances du budget national.



*Structures et mécanismes de gestion :*

Malgré l'engagement de la partie nationale dans la mise en œuvre et le suivi des activités dans un contexte politico-militaire difficile et sans cesse volatile, le comité national de pilotage n'a pas pleinement joué son rôle d'orientation stratégique par manque d'appropriation, mais a analysé et approuvé les recommandations présentées régulièrement par le comité de gestion du programme (CGP). Le CNP s'est néanmoins réuni trois fois entre septembre 2009 et décembre 2012. En raison du contexte qui a suivi le dernier coup d'Etat, et à cause du besoin d'ajustement de certaines activités, celles-ci furent adaptées et centrées davantage en appui sur la société civile. Ce réajustement fut approuvé par le Comité de pilotage national afin de surmonter certaines des limites que la situation politico-militaire avait créées.

Le Comité de Gestion du Programme (CGP)<sup>1</sup>, celui-ci s'est réuni onze fois depuis août 2009, le dernier ayant eu lieu le 5 novembre 2012. Ici aussi, l'instabilité institutionnelle a contribué à espacer les réunions du CGP au-delà de ce qui avait été prévu initialement. Cependant, le GCP a eu le mérite dans un contexte délicat, compte-tenu de la situation du pays, de proposer des recommandations et mesures pertinentes d'adaptation non seulement sur le plan de la coordination opérationnelle, mais aussi sur les orientations stratégiques du programme.

- La question de la coordination inter et intra partenaires doit aussi être abordée, car le programme conjoint requiert un effort de coordination particulier, autant au niveau des agences du SNU qu'au niveau des différents partenaires nationaux et internationaux. En particulier, l'évolution de la situation politique récente oblige les Nations Unies à se positionner par rapport à leur mandat. On ne peut pénaliser les plus faibles pour les manquements institutionnels, et les actions entreprises répondent à un besoin critique des populations.

Le choix pris de continuer les activités au niveau opérationnel et technique par le PNUD dans le secteur justice paraît fondé au vu des besoins non couverts de la population. La suspension des programmes ne fait qu'empirer la situation des populations, particulièrement des plus démunis, dans un contexte de grands besoins.

<sup>1</sup> A noter que le représentant de l'AECID a participé autant aux réunions du CNP qu'à celles du CGP

Il faut donc privilégier les actions au niveau opérationnel et avec la participation de la société civile comme partenaire privilégié, afin de ne pas être tributaire des blocages institutionnels.

- Renforcer le niveau de coordination et d'information avec les bailleurs de fonds (comme l'Union Européenne) dans le secteur de la justice

Au niveau de bailleurs de fonds, le surcoût du financement aux Nations-Unies (overheads) est un aspect important à tenir en compte. L'Union Européenne (UE) a notamment indiqué une préférence pour financer directement la société civile. Il convient de noter ici que le partenariat et l'expérience de la LGDH et de l'ONG RENLUV (Réseau National de Lutte contre la violence faite aux Femmes) au sein du programme conjoint leur a permis d'obtenir un financement direct de l'UE, alors qu'ils ont pu démontrer leur capacité professionnelle et opérationnelle grâce en partie à leurs contributions au programme conjoint. L'Union Européenne a ainsi suspendu sa coopération avec le Gouvernement depuis avril 2012 ; et a ainsi reprogrammé pour d'autres pays plus de € 5 millions en raison du coup d'état de 2012.

A noter que compte tenu de ses limitations financières, le PNUD devrait laisser la réhabilitation des bâtiments publics à des bailleurs ayant une plus grande capacité financière (comme l'Union Européenne) afin de se concentrer sur l'assistance technique pour la formulation des politiques, lois et mécanismes, et la mise en œuvre, avec la société civile, d'actions concrètes sur le terrain. Cependant dans le cadre de la viabilité du mécanisme de l'accès à la justice, le PNUD devrait mobiliser l'attention de la communauté internationale afin de prendre en compte la nécessité urgente de rénovation/construction d'infrastructures, dans une dynamique de création de *justice village* où les coûts pourraient être partagés avec les divers intervenants.

Dans un contexte de diminution des ressources, il est conseillé aux Nations-Unies de développer des programmes plus stratégiques et plus intégrés, plutôt que de multiples interventions qui ne se renforcent pas mutuellement – et probablement de focaliser les interventions dans les axes où leur avantage comparatif est reconnu – comme dans le secteur de la justice.

### **3) Au niveau des résultats**

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

#### *Au niveau global*

Le PC a globalement obtenu de bons résultats, avec une note moyenne de 3,89 sur 5 concernant les résultats obtenus, comme mentionné dans le résumé exécutif (échelle de 1 minimum à 5 maximum - 3,0 étant la moyenne). Les différents partenaires opérationnels reconnaissent la valeur ajoutée du travail du programme conjoint, dans différents secteurs. Les résultats sont présentés par secteur d'activité afin de mieux juger de leurs effets. Il faut aussi tenir compte du fait que différents partenaires ont optés pour différentes approches, ce qui fait que l'UNODC n'a par exemple plus réalisé d'activités depuis avril 2012, au niveau des institutions et des autorités nationales.

#### **Genre et droits de la femme**

D'importants progrès ont été accomplis pour le respect du droit des femmes et l'incorporation de la dimension de genre dans les institutions et au niveau du cadre juridique pour la protection des droits de la femme.



La formulation et le soutien à la formulation de lois et d'avant-projets de lois ont continué durant toute la durée du PC, malgré les soubresauts dus aux événements.

Il est important de souligner également que d'autres instruments programmatiques comme le Programme national pour l'égalité et l'équité du genre (PNIEG) ont été élaborés et discutés à l'aide d'une très large concertation participative de toutes les parties prenantes pendant plus d'une année, au niveau national et régional en vue de son adoption prochaine en conseil des ministres, et en accord avec les instruments internationaux en vigueur. Ainsi lors de l'évaluation finale, le texte de loi interdisant la mutilation génitale féminine a été accepté, alors que le débat parlementaire sur l'avant projet de la loi sur la violence domestique pour son approbation est engagé.

Ici un souci demeure car la législature vient à son terme pour le parlement cet été, et il est important que l'avant-projet de loi sur la violence domestique soit accepté avant la fin du mandat parlementaire pour éviter des délais dans son approbation et application.

Le support donné tant au niveau de la Commission Spécialisée du parlement, qu'au niveau du Ministère de la Justice pour l'élaboration et la rédaction des projets de loi, a été fortement apprécié par les partenaires nationaux et constitue un bon résultat. L'effet d'appui genre a pu être également mesurée avec la mise en place d'un bureau 'genre droits humains et des enfants' au sein du Ministère de l'Intérieur, qui a son tour a fait la promotion d'une même installation au sein de la première station modèle de police (MPS) appuyée par UNIOGBIS dans un des quartiers très fréquentés de la capitale. Cette installation est également planifiée pour les douze prochaines stations modèles de police qui seront appuyées par les Nations-Unies.

La difficulté réside dans la dissémination des droits des femmes dans toutes les zones du pays, car l'accès à l'information est limité. La manière la plus utile de vulgariser les connaissances est l'utilisation de campagnes d'informations, qui se basent sur une série d'activités (représentations théâtrales, émissions sur les radios locales, socialisation à travers de « djumbai » (mécanismes traditionnels) qui permettent aux populations d'avoir connaissance des décisions qui les affectent mais ne parviennent que rarement dans les « tabancas » ou les quartiers isolés. La topographie et les difficultés d'accès en raison de la faiblesse des infrastructures fait que le pays ne dispose pas d'un bon réseau routier. De nombreuses communautés sont ainsi isolées.

La campagne de sensibilisation sur le droits des femmes a fait l'objet d'une approche participative particulière avec la création d'un consortium réunissant deux ONG nationales, la ligue Guinéenne des droits humains et le Comité National pour l'abandon des pratiques néfastes (CNAPN) qui ont assuré la promotion des droits des femmes dans les principales régions du Nord et du Sud du pays au cours des dix derniers mois du programme (juillet 2012-avril 2013) auprès de 149,800 bénéficiaires dont 52% de femmes.

Le Programme conjoint (ainsi que les autres acteurs de développement) a utilisé les ressources et le partenariat avec la société civile et les institutions afin de socialiser les acquis de ce programme, notamment pour la loi sur la mutilation génitale féminine. Si l'approche est bonne et valable, et les ONGs capables de contribuer de façon constructive à la diffusion des messages, la faiblesse générale des actions de développement est de considérer la *campagne de sensibilisation et de socialisation comme une activité unique, au lieu de l'envisager comme un processus afin de mener au changement de comportement*. L'accent est placé sur l'activité d'information, en lieu et place du changement recherché. Cela se traduit par des campagnes qui ne sont pas soutenues dans le temps, et qui devraient faire l'objet d'une stratégie à long terme avec l'ensemble des partenaires (prestataires de services) et les bailleurs de fonds.

Le système existant de recueil d'information quantitatif doit être amélioré par la mise en place d'un mécanisme de suivi et mesure des analyses d'impact et résultats au niveau qualitatif, permettant une meilleure appréciation de la performance.

Il faut aussi noter que certains répondants se sont dit un peu surpris de ne plus avoir vu d'activités de la part du FNUAP après avoir complété le plan de travail, qui s'est concentré sur une période plus courte que le reste des acteurs du PC (le programme conjoint prévoyait initialement une année pour le FNUAP et trois ans pour les 3 autres agences).

### **RSS (Réforme du Secteur de la Sécurité)**

La réforme du secteur sécuritaire est l'une des conditions qui peut permettre le retour à la normalité démocratique. L'ingérence des forces de sécurité et de défense a été un élément récurrent de l'histoire récente du pays. Le PC n'a, bien entendu, ni le budget ni les moyens de répondre à ces besoins. Sa contribution, bien plus modeste, s'est centrée sur l'appui d'un Secrétariat qui puisse permettre la continuation des travaux du comité de pilotage pour la RSS. Le processus RSS, qui avait avancé jusqu'au point d'avoir une ébauche d'accord sur le fonds de pensions des militaires qui seraient reformées, est bien entendu totalement bloqué : les bailleurs ayant retiré l'argent qui était destiné à en garantir le paiement.

Toutefois l'importance du support que le PC a donné à ce secteur à travers le renforcement des capacités du Secrétariat a été jugée très importante par le président du comité de pilotage. A défaut de ce support, le comité ne disposait même pas d'un budget d'opérations afin de pouvoir fonctionner, pas même de matériel de bureau, photocopieuse ou imprimante afin de consigner les décisions et les prises de décisions dans les minutes du comité de pilotage.

Il a été formulé auprès de l'évaluateur le désir de voir si le PNUD pouvait aussi également placer un expert de haut niveau en RSS afin d'assister le comité de pilotage sur le plan technique des travaux de la commission.

Un autre aspect important a été la campagne d'information du projet de RSS auprès des autorités et populations à Bissau et dans les provinces. Cette activité a été menée avec la société civile afin de clarifier le processus de RSS, qui est mal compris par la plupart des acteurs, y compris les bénéficiaires. Si la campagne a été positive, la situation n'a pas permis de continuer et étendre une nouvelle campagne de proximité à l'ensemble des provinces.

La même remarque concernant la nécessité de considérer les campagnes comme des processus de sensibilisation/éducation devant mener à un changement de comportement, au lieu d'être perçues comme de simples activités d'information, s'applique pour le secteur RSS.

### **Accès à la justice**

Les réalisations essentielles concrètes dans le secteur de la justice ont eu lieu depuis 2011. En date de la première évaluation, l'établissement d'un cadre juridique avec un support ciblé dans le développement de projets de loi et le travail avec le parlement avaient accaparé l'essentiel du travail du programme conjoint (PC). La réalisation du résultat 2 du PC est en cours avec le travail très important et porteur réalisé en fin de vie du PC. L'aspect le plus préoccupant est la fragilité de la viabilité des structures et mécanismes créés, à l'instar du reste des interventions de développement dans le pays. Mais les succès initiaux sont là et ne peuvent être niés.

Le PC a permis de créer les bases pour que les plus démunis aient accès à la justice, conformément aux résultats escomptés. Le grand problème est de voir comment ces activités pourront continuer après la fin du PC.

Les résultats peuvent se concentrer sur trois aspects ; (1) CENFOJ, (2) Les CAJ, et (3) l'administration de la justice en Guinée Bissau

### 1) *Le CENFOJ (Centro de Formação Judiciaria)*

Le CENFOJ est un centre formation de magistrats. Le PC a réhabilité un bâtiment de l'état afin de loger le CENFOJ et l'équiper pour pouvoir développer son mandat. A noter que le CENFOJ a été inauguré officiellement le 16 mai 2011 avec un décret-loi qui stipule sa constitution et son mandat, qui est de former le personnel du secteur de la justice : avocats, juges, magistrats. Un premier groupe de 14 magistrats a complété sa formation, alors qu'un autre groupe de 16 magistrats est en cours de formation. L'absence de ressources humaines dûment qualifiées pour la magistrature est l'un des problèmes du pays, et la formation de 30 magistrats supplémentaires doit permettre au pays de renforcer la capacité d'administration de la justice. La formation juridique est essentielle pour la Guinée Bissau qui souffre d'un manque de magistrats formés. Avant la création du CENFOJ, un quota de quatre magistrats se rendait annuellement au Portugal pour recevoir une formation. Avec l'établissement du CENFOJ, la capacité du pays de pouvoir former ses propres cadres juridiques connaît un essor important.

Afin de ne pas perdre l'investissement réalisé avec le premier groupe des 14 personnes formées en 2012, un accord a été conclu avec la Cour Suprême qui permet de placer, sous forme de projet pilote (phase pratique d'initiation), les 14 magistrats auprès d'une structure d'accueil dans la justice pour une période de trois mois, renouvelable pour un an. Un apport financier est donné par le PNUD autant aux stagiaires qu'à leurs conseillers-superviseurs. Toutefois il ne peut s'agir que d'une solution de court terme en matière d'accompagnement technique et de partage d'expériences, et il est important de garantir l'entrée de ces cadres dans la fonction publique pour l'administration de la justice dans le long terme.

Une autre formation entreprise par le CENFOJ dans le cadre du PC a été la formation de techniciens en assistance juridique, ou TAJ en portugais (*tecnicos de assistencia juridica*), qui sont placés dans les CAJ et permettent aux personnes les plus vulnérables d'exiger leurs droits. Ces techniciens sont tous issus de la formation du CENFOJ.

Le soutien au Centre est une condition essentielle qui doit leur permettre de continuer l'exercice de leur mandat. Comme le reste des institutions, le CENFOJ est tributaire de l'appui matériel des partenaires du développement, n'étant pas doté financièrement des moyens de ses ambitions, et donc étant dépendant d'un support externe.

### 2) *Les CAJ (Centre d'Accès à la Justice)*

Les CAJs ont aussi commencé leur fonctionnement en 2011. Initialement au nombre de quatre (deux à Bissau, un à Mansoa et un à Canchungo), un nouveau centre a été inauguré à Bafata en mai 2013, deux semaines avant la clôture du PC.

Le travail de ces centres se base sur la provision d'informations, de services et d'assistance juridique pour les plus démunis. Sa particularité réside dans le fait que la provision des services est entièrement gratuite. Tous les CAJ bénéficient de deux TAJ (techniciens d'assistance juridique), d'un/e assistant administratif, et compte avec la présence et le bureau de l'ONG LGDH. L'évaluateur a pu visiter quatre CAJ et avoir des entretiens avec le personnel et avec quatre clients des CAJ de Mansoa et de Canchungo.

Le travail des CAJ est réellement nécessaire afin de changer la perception que l'impunité règne dans le pays et que l'administration de la justice est corrompue ; et que seuls ceux qui ont de l'argent peuvent prétendre faire valoir leurs droits.

Le CAJ assure un travail de pionnier avec des services professionnels donnés dans toute une gamme de services juridiques afin de permettre aux personnes démunies de

faire valoir leurs droits. L'une des pratiques négatives qui affectent le secteur de la justice est celle des « cobranças ilegais » ou paiements non justifiés.

D'autres abus concernent également les arrestations illégales, où les problèmes liés à la propriété, font aussi partie des cas qui sont traités par les CAJs.

Pour gagner la confiance des populations et avoir une demande pour leur service, dans un secteur qui est jugé corrompu et avec une perspective générale négative de la justice, les CAJ ont compté sur une campagne de sensibilisation et d'information entreprise par la LGDH. Les résultats de la sensibilisation sont positifs au regard du nombre de clients qui fréquentent les CAJ, et les interviews avec les clients ayant bénéficié des services des CAJ dénotent que l'information sur les CAJ a bien atteint les populations (dans certains cas par la radio locale, dans d'autre par l'utilisation par la LGDH d'activistes locaux dans les communautés). Les efforts entrepris semblent porter leurs fruits et la demande pour les services des CAJ est importante. L'annexe neuf contient les statistiques des consultations et services réalisés par les CAJ. Avec un total de 2,646 bénéficiaires sur 20 mois d'opérations, avec 2,085 hommes et 561 femmes (21%) dont 70% de cas résolus, les résultats peuvent être considérés comme tout à fait positifs et prometteurs.

De plus, les CAJs en province doivent couvrir également d'autres villages, ce qui rend le nombre de personnel très limité. Un TAJ supplémentaire par CAJ permettrait une augmentation du nombre de cas traités.

Les discussions avec le personnel des CAJ, du ministère de la justice, et les interviews qualitatives avec quatre clients, ont fait ressortir comment l'administration de la justice est en train de changer. Les CAJ ont un effet positif sur certains tribunaux et créent un groupe de bonnes pratiques avec certains tribunaux qui collaborent dans de bonnes conditions avec les CAJ, et parfois même leur réfère des clients.

Le niveau de satisfaction avec les services du CAJ et l'attention des TAJ sur les quatre clients interviewés est de 5 sur 5, selon la note donnée par chaque client qui a obtenu gain de cause dans chaque cas grâce à la médiation et aux conseils reçus.

Les CAJ paraissent avoir réellement le potentiel de changer la perception générale du système d'administration de la justice en plus de faciliter l'accès des plus vulnérables à la justice, et sont, de l'avis de l'évaluation, totalement justifiés dans le contexte du pays. Toutefois il est évident qu'un tel mécanisme crée des attentes auprès des populations, et la viabilité des CAJ est aussi fragile que les autres institutions du pays.

Le personnel de gardiennage et d'entretien, appartenant au Ministère de la Justice, n'a pas été payé, et le support du PNUD aux CAJ ne peut s'étendre indéfiniment sur le long terme. Une solution de viabilité doit être trouvée, qui passe par l'incorporation des CAJ comme institutions publiques dans le budget de l'état, et donc comme structure officielle dans l'administration de la justice.

### *3) L'administration de la justice en Guinée-Bissau*

Si les progrès des Centres d'accès à la justice (CAJ) sont indéniables, autant au niveau d'un changement de perception des populations par rapport à la justice, que par rapport aux cas résolus de manière gratuite, il faut souligner que les CAJ ne sont que le premier maillon de la chaîne de l'administration de la justice.

Les CAJ à eux seuls n'ont ni la compétence ni les moyens d'assurer un changement durable – c'est toute la chaîne de la justice qui doit être ciblée. Pour assurer la pérennité des acquis, il faudrait qu'un programme plus vaste prenne la relève, et facilite l'articulation avec tous les autres maillons de la chaîne.

Le PNUD a indiqué qu'une mission allait venir prochainement à cette fin en Guinée Bissau et devrait contribuer à apprécier la stratégie existante et à proposer de nouvelles mesures destinées à couvrir les insuffisances institutionnelles et

opérationnelles pour une meilleure performance de la justice. Il est à noter que les lois concernant les unités de justice d'interventions locales (UJIL) et celle portant sur l'encadrement de la médiation des conflits, une fois approuvées, devraient permettre de renforcer la chaîne pénale avec d'une part une meilleure performance des CAJ en matière de médiation des conflits et d'autre part à travers la mise en place de ces tribunaux mobiles-itinérants au niveau des secteurs des régions.

Au-delà de cet aspect, le renforcement de l'intégrité du fonctionnement de la justice est aussi un élément important. Le Président de la Cour Suprême a aussi mentionné son désir de demander un appui au PNUD afin de renforcer les capacités d'inspection des juges et des magistrats dans les tribunaux, pour travailler formellement en faveur de l'éradication de mauvaises pratiques qui sont entrées dans les mœurs. Ceci devait aussi être inclut dans le cadre de l'analyse de la mission qui viendra en Guinée Bissau.

*Au niveau des produits du PC :*

Les produits prévus :

Le PC a prévu 17 produits qui s'articulent autour des deux résultats escomptés (RE), dénommés « *Outcome* » dans le document de projet

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

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

Le programme conjoint a pu atteindre la majorité des objectifs et des produits, en obtenant des progrès réels qui tendent vers les objectifs du programme. Certains produits (3 pour le PNUD, 1 pour l'UNODC) n'ont pu être réalisés en raison du contexte. Cela a eu pour conséquence de placer des efforts sur d'autres axes d'intervention, particulièrement sur l'accès à la justice dans la dernière phase de mise en oeuvre du programme conjoint, qui a été le centre d'attention et du support durant l'année 2013, avec l'ouverture d'un nouveau CAJ à Bafata (le cinquième) en mai 2013.

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

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

SNU	Prod	Résultats escomptés	Résultats en cours
<b><i>RE 1: La gouvernance du secteur de la sécurité et de la justice sont améliorés et les droits des citoyens sont mieux protégés à travers une réforme législative et normative</i></b>			
PNUD (9 produits)	1	Consultations avec les acteurs clés sur la réforme des politiques dans le secteur de la justice et de la sécurité	<i>réalisée, avant projets de lois en cours</i>
	2	Débat ouvert de l'ANP sur les progrès en matière de RSS	<i>n'a pas eu lieu suite a l'absence de mise en oeuvre de la RSS et en raison des récents évènements</i>
		Résultats revus en 2011 : Renforcement des capacités législatives du parlement à travers la formation et la mise en place d'une équipe d'experts auprès de l'ANP	<i>formation réalisée</i>

SNU	Prod	Résultats escomptés	Résultats en cours	
PNUD	4	Révision du rôle de supervision de la commission parlementaire en charge des questions de défense et sécurité de l'ANP au processus de RSS	<i>n'a pas eu lieu suite à l'absence de mise en œuvre de la réforme du secteur et en raison des récents évènements</i>	
	5	Formation de parlementaires pour exercer la supervision des questions de RSS		
	6	Assistance technique au Secrétariat Permanent de la RSS	effectué et complété. Demande de poursuivre l'appui	
	10	Formation du personnel des carrières judiciaires	Centre de Formation mis en place et plusieurs formations réalisées et planifiées	
	11	Campagne d'information sur la RSS	réalisée	
	<b>RE 2: l'accès des pauvres, et particulièrement les femmes, aux services de la justice est amélioré</b>			
	13	(1) Evaluation des besoins en matière d'accès à la justice dans trois régions pour les populations vulnérables	réalisée	
	(2) Recherche sur la justice coutumière et l'accès à la justice	réalisée, mais non divulguée (embargo UE)		
16	Quatre Centres d'accès à la justice (CAJ) installés, et opérationnels	5 CAJ en cours et réalisés		
ONU Femmes (3 produits)	<b>RE 1: La gouvernance du secteur de la sécurité et de la justice sont améliorés et les droits des citoyens sont mieux protégés à travers une réforme législative et normative</b>			
	3	Support à la promulgation de lois et avant projets de lois et élaboration de la politique national genre	réalisé	
	<b>RE 2: l'accès des pauvres, et particulièrement les femmes, aux services de la justice est amélioré</b>			
	15	Renforcement de la Sté Civile et organisations. de femmes sur les questions clés du genre et droits des femmes	réalisé	
17	Campagnes de sensibilisation des communautés sur le genre et droits des femmes	en cours et réalisé		
UNODC (3 produits)	<b>RE 1: La gouvernance du secteur de la sécurité et de la justice sont améliorés et les droits des citoyens sont mieux protégés à travers une réforme législative et normative</b>			
	7	Evaluation des besoins de formation des ministères en charge de la sécurité, défense et justice	réalisé	
	8	Formation des personnels des ministères en charge de la sécurité, défense et justice destiné à améliorer les connaissances dans la réforme de l'administration, planification stratégique, ressources humaines, droits humains et genre.	<i>non réalisé</i> : Le programme de formation large n'a pu être mis en œuvre, car le bailleur soutenant les centres de formations pour les forces de sécurité a aussi suspendu son programme de coopération en 2012.	

SNU	Prod	Résultats escomptés	Résultats en cours
UNODC	9	Support au ministère de l'intérieur (1) pour le développement d'une stratégie de la sécurité publique, gestion criminelle et violence basée sur le genre ; (2) formation de personnel pénitentiaire et (3) mise en œuvre d'une campagne de sensibilisation.	<i>réalisé</i>
<b>NOTE :</b> L'UNODC a suspendu ses activités suite au coup d'avril 2012. Toutefois un diagnostic sur les besoins de formation auprès des trois ministères (défense, intérieur, justice) réalisé en octobre 2011 et décembre 2012 a eu lieu.			
FNUAP (2 produits)	<b>RE 1: La gouvernance du secteur de la sécurité et de la justice sont améliorés et les droits des citoyens sont mieux protégés à travers une réforme législative et normative</b>		
	12	Support aux ministères concernés pour le développement d'une stratégie pour l'élimination de la violence de genre	<i>réalisé</i>
	<b>RE 2: l'accès des pauvres, et particulièrement les femmes, aux services de la justice est amélioré</b>		
	14	Renforcement de 5 associations de femmes à Bissau pour le conseil juridique et la résolution des conflits	<i>réalisé</i>

Les activités, et particulièrement celles effectuées entre ONU Femmes et le FNUAP, ont souvent été entreprises ensemble et en étroite collaboration, avec un financement conjoint des activités. Bien que les activités paraissent un peu dispersées, celles-ci viennent en appui au support que le PNUD a apporté au parlement et s'inscrit dans une logique de concentration des acteurs bénéficiaires. La loi sur l'interdiction de la mutilation génitale féminine a néanmoins été approuvée, alors que l'avant projet de loi sur la violence domestique doit encore obtenir l'approbation du parlement avant que le texte ne soit adopté comme loi.

## 4. Conclusions et enseignements

### 4.1. Conclusions

Le PC a su faire face à un contexte extrêmement compliqué et changeant. En plus de se dérouler dans un des pays les plus pauvres du monde (176<sup>ème</sup> sur 186 pays selon l'Indice de Développement Humain 2012 des Nations-Unies), le PC a du faire face à une forte instabilité et une haute volatilité.

En dépit des contraintes, le PC a réussi à avancer tout en jouant un rôle catalytique dans différents secteurs et en établissant de très bonnes relations de partenariat avec les contreparties nationales (Femme, Justice, Défense et Parlement), mais aussi au niveau des agences partenaires.

Les points d'entrée identifiés dans la conception du PC sont pertinents et le demeurent. Un effort d'intégration au PC a été fait par l'UNODC dans la deuxième partie du programme qui a entrepris un rapprochement à travers le diagnostic en besoins de formations de trois ministères. Mais les efforts n'ont pu être poursuivis en raison du coup d'état d'avril 2012. Dans ce contexte, de par la spécificité du mandat de l'UNODC et de la situation des partenaires nationaux, des mesures de réduction des risques ont été mises en place et l'UNODC, dans le cadre d'une approche commune des Nations Unies, a suspendu ses opérations, qui n'avaient pas de lien fondamental avec l'aide humanitaire ou l'aide aux populations civiles, mais étaient menées pour principalement seconder les autorités nationales.

Jusqu'à l'établissement d'un gouvernement de transition reconnu et considéré comme représentatif par la communauté internationale et un calendrier pour la tenue de nouvelles élections, qui n'auront probablement pas lieu avant la fin de l'année 2013, le pays restera en situation de fragilité et les appuis de la communauté internationale risquent de se limiter considérablement.

Malheureusement, la situation politique affecte en particulier les groupes vulnérables dans le pays. Ceux-ci n'ont aucune responsabilité par rapport aux événements politiques, mais souffrent les conséquences de la suspension de l'aide. Comme dans les embargos, les responsables, eux ne souffrent guère des conséquences, mais c'est surtout la population qui en paie le prix. Même s'il est difficile de concevoir la pérennité du secteur de la justice en Guinée Bissau en raison principalement de l'insuffisance du budget de l'état, il est important de continuer à supporter des axes prioritaires qui contribuent à favoriser la bonne gouvernance et l'état de droit.

Dans ce contexte difficile et complexe, il serait souhaitable que le système des Nations-Unies se concentre sur quelques programmes stratégiques de façon intégrée, en présentant une position conjointe qui favorise la cohérence des interventions et contribue au changement positif.

L'option de suspendre les activités ne paraît pas une solution qui favorise la consolidation des acquis. Il faut plutôt chercher à travailler au niveau technique et opérationnel, autant que possible avec la société civile, afin de contourner les difficultés des blocages institutionnels.

Il faut aussi peut-être envisager un rôle accru du Ministère des Affaires Etrangères, à travers la direction de la coopération, qui possède une vision globale de l'aide dans le pays mais qui n'est que peu sollicité pour (1) apporter ses orientations stratégiques grâce à une bonne connaissance du milieu et des enjeux, (2) favoriser les efforts de coordination et (3) promouvoir la cohérence des interventions dans le pays.

#### **4.2. Enseignements et bonnes pratiques**

Il faut savoir être flexible dans un contexte d'instabilité chronique, mais il est néanmoins possible de faire avancer les choses si les partenariats sont bien définis, en travaillant au niveau technique et opérationnel, lorsque les blocages politiques émergent. La société civile a un rôle clé à jouer en Guinée Bissau et doit être l'un des piliers de la stratégie de partenariat, pour ne pas faire dépendre le succès des interventions uniquement aux institutions.

Le PC a généré plusieurs leçons au sein du SNU, car les agences n'avaient pas d'expérience antérieure de programmation conjointe. Les stratégies de viabilité incluent des propositions de travail conjoint entre agences, ce qui est un résultat positif.

L'expérience du PC a également été utile pour les ONGs partenaires afin de démontrer leur valeur ajoutée et obtenir des financements directs des bailleurs de fonds (cas de LGDH et de l'ONG RENLUV financés par l'UE). Tout cela fait partie des bonnes pratiques.

Le travail d'accès à la justice, avec le CENFOJ et les CAJ, est un résultat probant et prometteur, mais le processus demeure fragile dans le contexte d'un manque d'appropriation généralisée du gouvernement pour les actions de développement. Il faudrait songer à ce que le SNU négocie avec le Ministre des Finances quels seront les programmes prioritaires qui seront incorporés au budget de l'état pour le prochain cycle de l'UNDAF. Le financement des ressources humaines et du matériel des institutions par les acteurs de développement ne peut être une solution porteuse pour le pays, ni ne peut s'étendre sur le long terme.



Cela ne devrait pas être maintenu au-delà de la constitution du nouveau gouvernement issu des urnes lors des prochaines élections.

Le travail de développement d'un cadre juridique et l'élaboration de nouvelles lois et avant-projets constitue un résultat très positif. Mais la divulgation et l'information du cadre juridique et des droits des femmes reste encore faible, car la dissémination est perçue comme une activité et non pas comme un processus de changement d'abord d'attitudes, puis de comportement. La leçon consiste à concevoir les campagnes de sensibilisation comme un processus de changement de comportement, qui doit pouvoir être suivi et soutenu dans le temps et planifié comme tel, plutôt que comme une activité de court terme. Cela demande une nouvelle dynamique innovante en matière d'éducation, mais aussi un suivi adéquat pour juger du résultat des campagnes entreprises.

**Malgré les efforts de coordination, le PC n'est pas un programme conjoint, mais un programme qu'on joint.** Les modalités d'exécution liée à la procédure de pass-through funding ne favorisent pas non plus la coordination. Il n'y a pas eu de temps de rodage initial pour cette nouvelle modalité de programme. Certains acteurs ont dès le début travaillé en marge du PC (UNODC, voir rapport d'évaluation intermédiaire).

Si le futur en Guinée Bissau passe probablement par une action plus coordonnée et intégrée du SNU, l'élaboration de futurs programmes conjoints doit être mieux préparée, plus axée sur les changements stratégiques requis et moins sur les activités elles-mêmes. Il faut davantage et surtout focaliser les efforts sur les changements recherchés.

Une autre leçon est que les contextes aussi complexes que ceux de la Guinée Bissau requièrent d'un plus grand support corporatif du SNU. Ainsi il eut été souhaitable que le Secrétariat du F-OMD ait entrepris une mission pour aider les agences participantes à revoir et redéfinir le cadre de résultats initialement développé avec le support d'un expert en suivi et évaluation.

De même, des termes de référence spécifiquement adaptés au contexte sont nécessaires, afin que l'évaluation puisse servir autant les intérêts et préoccupations des agences partenaires du SNU dans le pays et ceux du Secrétariat.

## **5. Recommandations**

Le PC arrive à sa fin, mais les besoins subsistent et certaines structures qui ont reçu l'appui du PC doivent continuer leur travail. A cette fin, les recommandations suivantes s'adressent :

### **Au Gouvernement Bissau-guinéen :**

- 1) Maintenir l'appui auprès du CENFOJ et des CAJ dans le court terme, en inscrivant ces activités dans le budget de l'Etat, car il n'est pas possible de maintenir les structures actuelles sur les fonds de la communauté internationale à longue échéance. La mise en place d'un budget annuel de fonctionnement, mais aussi la révision du statut professionnel des techniciens d'assistance juridique (TAJ), devront permettre une véritable appropriation de la part de l'Etat, pour une meilleure prestation des services ;
- 2) Promouvoir le processus d'approbation par les institutions de la loi concernant les unités de justice d'interventions locales (UJIL) et celle portant sur l'encadrement de la médiation des conflits, qui devraient permettre de renforcer la chaîne pénale avec d'une part une meilleure performance des CAJ en matière de médiation des conflits et d'autre part à travers la mise en place de ces tribunaux mobiles-itinérants au niveau des secteurs des régions.

- 3) Améliorer l'accès à la justice avec la présence d'une justice formelle de proximité de la part de l'état dans les régions prioritaires où opèrent les Centres d'accès à la justice, à partir de la rénovation ou construction de tribunaux de secteurs ;

#### **Au Système des Nations-Unies en Guinée-Bissau :**

- 4) Réviser le positionnement intégré du SNU sur les priorités programmatiques du prochain cycle de l'UNDAF, afin d'obtenir le compromis du Ministère des Finances pour intégrer les programmes prioritaires dans le budget de l'Etat et ainsi avoir une plus grande chance de pérennité dans une dynamique d'appropriation nationale ; et plus particulièrement dans le secteur de la justice pour la continuation des acquis du Programme Conjoint ;
- 5) Revoir comment les questions de genre (droits de femmes, violence domestiques, mutilations génitales, mariages forcés, etc.) qui sont déjà pris en compte dans les divers instruments programmatiques du SNU, vont être renforcées dans une meilleure approche intégrée et coordonnée du SNU. Soit le genre est élevé au rang de programme prioritaire, et requiert donc son adoption par le gouvernement, soit il faut envisager comment incorporer les questions de genre et la défense du droit des femmes transversalement dans tous les programmes du pays ;  
Cette décision bien entendu conditionne le futur des activités d'ONU Femmes et du FNUAP, et devrait être adressée avec l'ensemble des partenaires du genre et des femmes, y compris la société civile dont le partenariat réalisé au cours des diverses campagnes devra se poursuivre pour une plus grande appropriation, tout en comptant avec la coordination des institutions gouvernementales, comme l'institut de la femme et de l'enfant (IMC) ;
- 6) Appuyer le Gouvernement à obtenir le soutien des bailleurs de fonds dans la mobilisation des ressources nécessaires, car avec le blocage des divers fonds, en particulier le PBF, les initiatives qui ont commencé récemment (telles que les activités liées à CENFOJ ; CAJ) risquent de ne pas pouvoir continuer à exercer leur mandat, alors que des attentes ont été créées et qu'il faut savoir les gérer ;
- 7) Poursuivre les efforts - pour des mesures d'efficacité et de viabilité avec la fin du programme conjoint – en matière de planification stratégique conjointe en raison de la difficulté d'obtenir des contributions des donateurs dans un contexte de diminution des ressources disponibles. A cet effet, il demeure essentiel que les modalités d'exécution dans le cadre d'un programme conjoint soient bien connues dès le début du programme, de toutes les agences partenaires, dans un souci de responsabilité et d'efficacité des objectifs du programme.

#### **Aux Partenaires Internationaux de la Guinée-Bissau :**

- 8) Engager une discussion approfondie avec le SRSG, et l'ensemble des bailleurs de fonds de la communauté internationale, afin de rechercher une position commune qui permette de développer une stratégie permanente et régulière de soutien au niveau macro. La Guinée Bissau a moins de 2 millions d'habitants et est un petit pays. Le pays ne peut pas se passer de l'aide internationale. La suspension de l'aide n'affecte pas les auteurs des coups d'état, mais les populations les plus vulnérables. Sur une base consensuelle, Il serait bon de

pouvoir définir un plan de contingence pour les situations qui défient la légalité mais qui sont récurrentes en Guinée Bissau, afin de défendre le rôle éthique et les valeurs du SNU dans le pays, tout en assurant l'assistance aux plus vulnérables même dans ces situations, et pouvoir ainsi continuer à apporter le support aux programmes sociaux et essentiels pour le développement en focalisant l'intervention au niveau opérationnel ;

- 9) Définir la vision et le programme intégré pour l'ensemble du secteur de la justice en collaboration avec les principaux partenaires, et non pas en isolement uniquement avec les agences des Nations-Unies. Le premier maillon d'appui au secteur de la justice est en place, mais nécessite la poursuite d'une intervention coordonnée de tous les partenaires, maintenant que l'accès pour les plus vulnérables existe ;

**Aux Acteurs de la Société Civile :**

- 10) Poursuivre les efforts engagés dans les campagnes de sensibilisation auprès des autorités, des populations et des communautés dans une nouvelle dynamique innovante d'éducation, afin de davantage contribuer au changement de comportement (objectif à atteindre dans le long terme) et ainsi mieux renforcer leurs connaissances pour une plus grande prise de conscience dans la protection des droits fondamentaux.