

EVALUATION FINALE

Guinée Bissau

Fenêtre thématique
Prévention des crises et consolidation
de la paix

Titre du Programme:

Renforcement de la Justice et Réforme du
secteur de la Sécurité en Guinée Bissau

Prologue

L'élaboration de ce rapport d'évaluation finale a été coordonnée par le Programme conjoint du Fonds pour la Réalisation des OMD en ayant pour but d'évaluer les résultats obtenus à la fin du programme. Tel que stipulé dans la stratégie de Suivi et d'Évaluation du Fonds, tous les 130 programmes, des 8 fenêtres thématiques, sont tenus de faire exécuter et de financer une évaluation finale indépendante, en plus de l'évaluation à mi-parcours.

Chaque évaluation finale a été à la charge du Bureau du Coordonnateur Résident du pays dans lequel est mis en œuvre le programme. Le Secrétariat du F-OMD a fourni aux équipes de pays des directives et s'est assuré de la qualité du processus d'évaluation, y compris de la révision des TDR et des rapports d'évaluation. Toutes les évaluations finales devraient être menées en conformité avec le manuel du Réseau d'Évaluation du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE « Normes de qualité sur l'évaluation du développement », et du manuel « Règles d'évaluation applicables au sein du système des Nations Unies » publiées par Groupe des Nations Unies pour l'évaluation.

Les évaluations finales sont sommatives de nature et cherchent à mesurer jusqu'où les programmes conjoints ont pleinement mis en œuvre leurs activités, fournis des produits et obtenus des résultats. Elles génèrent aussi des connaissances importantes basées sur des preuves pour chaque fenêtre thématique du F-OMD en identifiant les meilleures pratiques, les leçons apprises pouvant être appliquées à d'autres interventions sur le développement et à l'élaboration de politiques aux niveaux local, national, et mondial.

Nous remercions le Coordonnateur Résident et leurs bureaux de coordination respectifs, ainsi que les équipes de programme pour leurs efforts à entreprendre cette évaluation finale.

Le Secrétariat du F-OMD

L'analyse et les recommandations de cette évaluation sont celles de l'évaluateur et ne reflètent pas nécessairement l'avis du programme conjoint ou du Secrétariat du F-OMD.

RAPPORT D'EVALUATION 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

Libellé	page
1. Résumé exécutif	4
2. Introduction	8
• 2.1 Contexte	8
• 2.2 But de l'évaluation	9
• 2.3 Méthodologie de l'évaluation	10
• 2.4 Contraintes et limites de l'étude	11
3. Description des actions de développement menées	11
• 3-1 Contexte et théorie de changement du programme	11
• 3.2 Niveaux d'analyse: critères et questions	12
1) Au niveau de la conception	12
2) Au niveau des procédures et efficience	14
3) Au niveau des résultats	16
- Genre et droits de la femme	17
- RSS (Réforme du Secteur de la Sécurité)	18
- Accès à la Justice	19
4) Au niveau des produits du PC	21
4. Conclusions et enseignements	23
• Conclusions	23
• Enseignements et bonnes pratiques	24
5. Recommandations	25
6. Annexes	
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
ONUDC	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^{er} 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>	1	2	2,5	3	3,5	4	4,5	5	Moyenne
<i>nombre de réponses</i>	0	0	1	0	1	6	0	1	3,89

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 événements 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 efficience 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'accent 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 arrivée, 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'étroitesse 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.

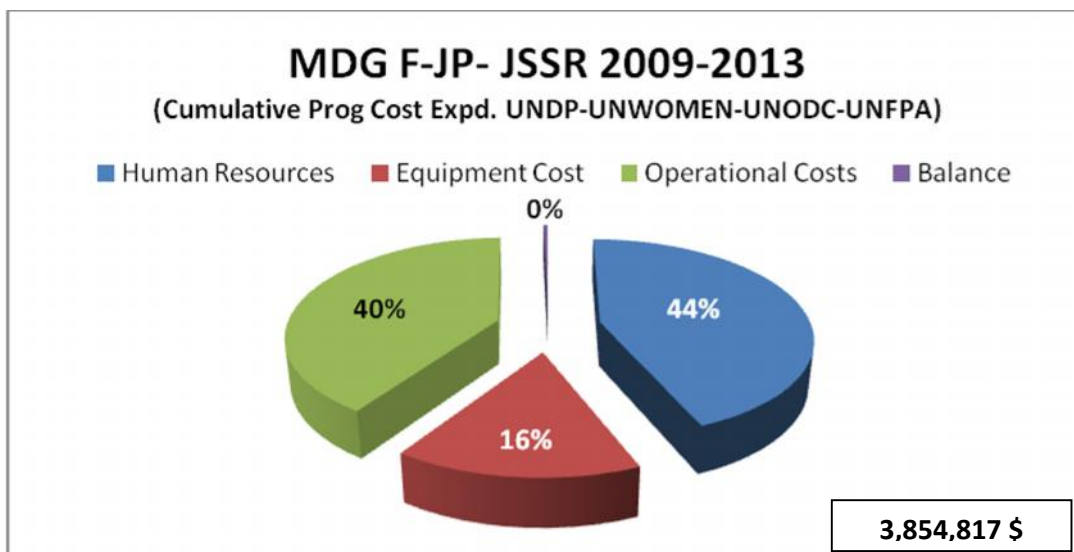
En ce qui concerne la gestion financière, les PC OMD utilisent la modalité de « pass through funding », qui fait que chaque agence reçoit et gère les fonds selon ses propres règles et procédures. Toutefois le fait que deux des agences participantes ne soit pas des agences résidentes (ONU Femmes et UNODC) 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)¹, 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.

¹ 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 Judiciária*)

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
<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>			
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 à l'absence de mise en œuvre de la RSS et en raison des récents événements</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
	RE 2: l'accès des pauvres, et particulièrement les femmes, aux services de la justice est amélioré		
	13	(1) Evaluation des besoins en matière d'accès à la justice dans trois régions pour les populations vulnérables	réalisée
ONU Femmes (3 produits)		(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
	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		
	3	Support à la promulgation de lois et avant projets de lois et élaboration de la politique national genre	réalisé
	RE 2: l'accès des pauvres, et particulièrement les femmes, aux services de la justice est amélioré		
UNODC (3 produits)	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)	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		
	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>
NOTE : 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)	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		
	12	Support aux ministères concernés pour le développement d'une stratégie pour l'élimination de la violence de genre	<i>réalisé</i>
	RE 2: l'accès des pauvres, et particulièrement les femmes, aux services de la justice est amélioré		
	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^{ème} sur 186 pays selon l'Indice de Développement Humain 2012 des Nations-Unies), le PC a dû 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 des 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.

ANNEXE 1: Termes de références (TOR) for Final Evaluation (April 2013)

“Strengthening Justice and Security Sector Reform in Guinea-Bissau”- GUINEA-BISSAU MDG-F Joint Programme (Ref MDG JP-1956-F-GNB)

1. General Context: MDG Achievement Fund

In December 2006, the UNDP and the Government of Spain signed a major partnership agreement for the amount of €528 million (\$ USD 710M) with the aim of contributing to progress on the MDGs and other development goals through the United Nations System. The MDG-F supports joint programmes that seek replication of successful pilot experiences and impact in shaping public policies and improving peoples' life in 50 countries by accelerating progress towards the Millennium Development Goals and other key development goals.

The MDG-F operates through the UN teams in each country, promoting increased coherence and effectiveness in development interventions through collaboration among UN agencies. The Fund uses a joint programme mode of intervention and has currently approved 130 joint programmes in 50 countries. These reflect eight thematic windows that contribute in various ways towards progress on the MDGs, National Ownership and UN reform.

The MDG-F Monitoring and Evaluation Strategy (M & E): A results-oriented monitoring and evaluation strategy is under implementation in order to track and measure the overall impact of this historic contribution to the MDGs and to multilateralism. The MDG-F M&E strategy is based on the principles and standards of UNEG and OEDC/DAC regarding evaluation quality and independence. The strategy builds on the information needs and interests of the different stakeholders while pursuing a balance between their accountability and learning purposes.

The strategy's main objectives are:

1. To support joint programmes to attain development results;
2. To determine the worth and merit of joint programmes and measure their contribution to the 3 MDG-F objectives, MDGs, Paris Declaration and Delivering as one; and
3. To obtain and compile evidence based knowledge and lessons learned to scale up and replicate successful development interventions.

Under the MDG-F M&E strategy and Programme Implementation Guidelines, each programme team is responsible for designing an M&E system, establishing baselines for (quantitative and qualitative) indicators.

The following points should be provided by the joint programme team

Describe the joint programme, programme name and goals; include when it started, what outputs and outcomes are sought, its contribution to the MDGs at the local and national levels, its duration and current stage of implementation.

2. JP Programme: Strengthening Justice and Security Sector in Guinea-Bissau

This is a joint programme between UNDP, UNIFEM, UNFPA and UNODC in a sensitive and complex area for Guinea-Bissau as it relates to justice and security sector reform. Its objectives are to improve judicial and security sector democratic governance and better protect citizen's rights through legislative reform and improve access to justice for the poor, with special focus on women. The current political context of Guinea-Bissau, with the constant political and military instability does not provide confidence in state institutions to be able to manage such a complex programme directly.

The JP received the funds in May 2009 but its actual implementation started very late, only in September 2009 due to serious political events as the killing of the Head of the Military, the President of the Republic, the elections that followed and the killings of two presidential candidates during the elections period. All of this happened between March and August 2009, causing unavoidable constraints and delays in general programmes moreover on SSR related programmes.

Security Sector Reform, seen for the past three decades as the strategy to establish healthy civil-military relations, has contradictory meanings for the different actors involved. Civilian governments see it as a drastic downsizing of the armed forces, the retirement of the upper echelons, some of whom accused by the US, EU and others of involvement in drug trafficking, and generally creating an army subordinate to the civilian government. For the armed forces, SSR seems to mean a massive rehabilitation of the physical infrastructure of the military, notably military barracks, the financial means, in the form of a pension fund, to send home some military personnel.

Since both the political leadership and the armed forces have regarded SSR as a means for consolidating and strengthening their respective positions, which have been in tension and often in contradiction with one another, it is unsurprising that in spite of repeated attempts at SSR, the structure of the armed forces has remained largely unchanged since 1974. The armed forces use rhetoric of compliance with the SSR proposals, but this ends once the status quo is threatened.

The 12 April 2012 coup d'état, on the eve of campaigning for the second round of the presidential elections, in which the former Prime Minister, Carlos Gomes Júnior, was the favorite, ended the longest government since 1998. The backdrop was a combination of strained relations between the military and political leadership, opposition to Gomes Júnior, internal PAIGC factionalism and the presence of the Angolan military assistance mission (MISSANG), which was seen by the military and the largely non-parliamentary opposition as an attempt by the Government of Gomes Júnior to shift the balance of power in his favour. The coup and transitional arrangements, which included cancellation of the second round of the elections and exile of the PAIGC leader and interim president, deeply polarized the political actors and civil society, as well as the international community. The decision of the PAIGC and four other parties to sign the political transitional pact in January 2013 has ended for the moment months of internal polarization which has been an obstacle to developing a consensual road map to restoring constitutional order.

The country has been at a difficult juncture and the MDG-F JP progress is heavily dependent on SSR progress. The risk of instability is high and the capacity of Government to deal with substantial issues of SSR is low. This programme is critical for conflict prevention and peace building activities, which deals with several different national institutions as Ministry of Defense, Ministry of Interior, Ministry of Justice, Ministry of Women and Parliament. The programme harmonized approach of the JSSR - MDG JP represents an opportunity to trigger joint common strategic working plan and catalyze efforts for coherent and integrated delivery as one for the benefit of the poor, with special attention to women.

The government and state institutions have a fair involvement in programme interventions perceived as being the more important to them. Nowadays, the Parliament is better aware regarding the diagnosis and development plan for improving their capacity, the Ministry of Defense is indeed much better engaged in SSR activities, from the planning and prioritization exercises made so far to the implementation of the national campaign on SSR. The recent additional partners as Angola, African Union (AU) and ECOWAS which completed the usual presence of Brazil, Portugal, CPLP, UN and European Union (EU) have also contributed to spotlight the interest on SSR challenges.

It is also important to underline that the MDG fund's presence continues to allow better harmonization and synchronization planning with others programmes as UNDP- BCPR RoLS and future PBF involved especially in SSR support to strengthen the overall strategy of national justice, security and defense sector reform.

Guinea-Bissau is a fragile State still recovering from its 13-year long national liberation war and the 1998 civil war. Over the past years the country has witnessed a considerable decline in public safety and security, growing impunity and lawlessness and a critical deterioration in the capacities of the police and the judicial sector. Severe economic challenges and extreme poverty are also consequences of this history of violence.

The State's Administrative sectors have become almost non-existent, to the point where they are now only a symbolic function of State representation. The lack of resources needed to ensure the full functioning of the administrative structures has compromised and discredited the institutions. The symbolic representations of the State are seen as undignified and thus perceived as a sign of weakness. This is notable in the judicial sector which is hardly functioning with a total absence of the state presence in the regions outside of Bissau and a very limited cadre of qualified and independent judges and prosecutors. The fragility of the state vis-à-vis its law enforcement agencies and the judicial sector have led to perceptions of widespread impunity and a general sense of insecurity amongst the Bissau-Guineans. In general, the administration of justice is deemed very costly and discriminatory to the poor, who are forced to put up with the remains of judicial resources without seeing any results in return.

Continuous instability and impunity have led the people to lose trust in the capacity of the justice and security sector to ensure and protect their civil, political, economical and social rights. This in turn generates further conflict as demonstrated by several studies on the causes of conflict and violence in Guinea-Bissau. Poor administration of justice has been appointed in studies as one of the main priorities to be tackled for consolidation of peace. Guinea-Bissau faces major challenges linked to an insubordinate and interventionist military, organized crime and drug trafficking, impunity and human rights violation among others with inter-linked drivers that make Guinea-Bissau vulnerable to political and military instability.

Following the challenging context in which this joint programme operates and the volatile political climate, the programme has been able to substantially contribute to the ongoing security and justice reform process in Guinea-Bissau.

Project Title	Strengthening Justice and Security Sector Reform in Guinea-Bissau MDG-F Joint Programme (Ref MDGF-1956-F-GNB)
Funding	MDG-F—Millennium Development Fund (Spanish Government)
Date of implementation	June 2009 – Mai 2013. A first no cost extension has been granted to the JP from 30 June 2012 to December 2012, following by a second no cost extension through 14 May 2013, in light of the unstable political situation that has prevailed in the country over the past few months.
Total Program Budget	3,854,817 USD
Geographic area	Countrywide (except Bijagos Islands)
Partners	Ministry of Justice, Courts and Public Prosecution, Ministry of Interior, Ministry of National Defence and Freedom Fighters, Ministry of Women, Family, Social Cohesion and Fight against Poverty, Permanent Secretariat of the Steering Committee for the Defence, Security and Justice Sectors Reform, the National Assembly and Civil Society Organizations, National steering Committee, amongst others.

Participating agencies	UNDP, UNFPA, UNODC, UN WOMEN
KEY OUTCOME 1	Judicial and security sector governance improved and citizen's rights better protected through legislative and normative reform
Outputs	1: New legislation and regulatory measures in support of justice and security sector reform in line with CEDAW and other international law and regional law frameworks regarding women rights promoted; 2: Parliamentary oversight of justice and security sector reform strengthened; 3: Increased capacity of relevant ministries to implement the National Strategy for the Restructuring and Modernization of the Security Sector.
OUTCOME 2	Access to justice services for the poor improved, with special focus on women
Output	4: Enhanced access to justice services, particularly for vulnerable populations, including women
Evaluation	The MDG-F Secretariat commissioned a mid-term evaluation of the programme in December 2010.

2.1. Major Achievements in outcomes:

Outcome 1- Judicial and security sector democratic governance improved and citizen's rights better protected through legislative and normative reform

Targets of this outcome have been progressing with some important achievements in terms of policy development. The main overall achievement is the effective evidence based policy making support with a capacity development lens that has resulted in the formulation and adoption of the National Justice Sector Policy and Strategic Plan for the Justice Sector, the National Assembly Strategic Development Plan, an Access to Justice Assessment in the Regions and the Traditional Justice and Customary Law Research already published. The law against Female Genital Mutilation was adopted by Parliament on the 6th of June 2011 and subsequently promulgated, and the draft law against Domestic Violence is already presented in the regions (with SAB exception) in order to go for approval at Parliament. An Advocacy Project for its approval, implementation and compliance has been elaborated by the Specialized Committee for Women and Children Affairs which involves several entities and public targets and will be financed by different agencies, including UN Women.

The national consultative process on the National Gender Policy with all sectors in Government as well as Civil Society is finalized and now the Policy remains to be adopted, having been supported jointly by UN Women and UNFPA, who will continue support to elaborate its Action Plan. A road map for the National Gender Policy approval and the Action Plan's elaboration as been adopted by the Women's and Children Institute. The ToR for the National Action Plan's elaboration already exists.

Also, the research on customary law of 6 main ethnic groups including on the status of women under traditional and customary law is concluded including the comparative matrix on how customary law and state law respond to the several legal issues. Two final reports have been published and will be launched and publically disseminated in 2013.

For the first time the justice sector has available its National Policy and Strategic Development Plan for the next 5 years (2010-2015) which has been a critical tool for the programmes assistance to the government regarding preparation of the new PRSP and its Priority Plan.

Following the Guinean Parliament's approval of its first strategic development plan MDGF has launched interventions to secure implementation of some of the priorities under the development plan, namely regarding strengthening the legislative capacity of parliament.

A new National Operational Plan to counter illicit trafficking, organized crime and corruption was approved by the Council of Ministers and officially presented on 24 of June 2011 with UNODC support. The new Plan which covers the period 2011-2014, was accompanied by a Political Declaration outlining in clear and strong terms Guinea-Bissau's commitment to countering drugs, crime and corruption. The UNODC support document was developed following consultations with UNIOGBIS, UNODC HQ, UNODC Regional Office for West Africa (ROSEN), the Prime Minister Office and Ministry of Justice Office in Guinea-Bissau under three main areas (i) Law Enforcement, (ii) Criminal Justice and (iii) Drug Demand Reduction including HIV/AIDS prevention, treatment and care. The UNODC portfolio for Guinea Bissau cannot be considered stratified and in different blocks of delivery but it must be seen as a complementary to each and all projects for the country; different projects can contribute positively to achieve the desired good governance goals, which includes also the Millennium Development Goals.

As a sequence of an assessment made in 2011, which resulted in a comprehensive report on the training needs of the Ministries of Justice, Interior and Defense, as well as the development of the baselines to a national strategy for public security, management and violence, with particular focus on gender based violence; a second consultancy was launched by UNODC in the last quarter of 2012. With the training plans and respective programmatic areas developed, the host country authorities will have the necessary strategic guidelines to address, plan a national training policy and implement some training activities, addressing the training needs identified. That will enhance the capacity building efforts, ensuring the optimization of the different training opportunities, contributing for the human resources development inside those Ministries and simultaneously improving their institutional capacity.

Outcome 2 - Access to justice services for the poor improved with special focus on women

Under this outcome led by UNDP significant progress has been made and all achievements went beyond the target established in MDG F JP. Currently the country as a legal aid bill and a decree regulating how legal aid can be provided. A legal aid mechanism has been identified bringing together the Ministry of Justice, the BAR Association and civil society organizations. With the support of MDG Fund, four Access to Justice Centers (legal aid offices) were set up and are currently functioning in three regions of the country providing legal orientation to the most vulnerable. Since March 2013, Guinea-Bissau has benefited by a fifth access to justice center (CAJ) in the country, serving the eastern region of Bafata. Since the establishment of the Access to Justice Centers (CAJs) in September 2011, over 2,450 beneficiaries (21% women) have been assisted, through legal information, counseling and mediation. Majority of cases for which people seek assistance are related to land disputes, family issues, labour law and in a minor percentage criminal issues such as maltreatment. On women and children's rights most of cases assisted related to family disputes, alimony pensions for children, forced marriages.

Few cases of violence against women have been taken to the centres as there is still a strong resistance to report these situations. Several cases of corruption and mal administration of justice have been also dealt by the legal aid technicians (officials on duty at the CAJs) and considerable amounts of money illegally charged by authorities to the victims, have been returned to the rightful owners. Strengthening public confidence in the justice system and promoting a culture of ethic and anti-corruption within the society is key for a successfully and deeply reform of the Judicial Sector in Guinea-Bissau.

As a result of the joint effort between UNDP, the Access to Justice Centers and the National NGO Human Rights League (HRL) in 3 different regions (Cacheu, Oio and SAB), over 12,680 people (49% women), with a majority of participants targeted within traditional leaders, women and youth, were sensitized on children rights, women rights, illegal detentions, traditional justice and gender equality. Information sessions on access to justice mechanisms available were also delivered to local communities.

Through the functioning of the Access to Justice Centers (CAJs), UNDP is actively contributing not only to provide free legal aid services to the population but also to promote a culture of professionalism, ethic and transparency within public service providers and particularly with the judiciary and law enforcement agencies.

At the National Judicial Training Center (CENFOJ), established in mid 2011 and also supported technically and financially by the MDG JP Programme, a total of 100 beneficiaries among judges lawyers and legal aid technicians developed their skills in several subject relates with their legal professions.

Four Regional Workshops targeting 200 participants from security forces were delivered together in 2011 with three representations of Theatre plays reaching around 1,000 participants.

Over 1,500 beneficiaries from security forces were targeted through training seminars, theatre plays and other sensitization strategies included printed materials that were distributed. This campaign was perceived as a major achievement regarding the promotion of the security reform approach by the government and RoLS is now waiting the governmental engagement of the process of launching a second phase dedicated to proximity training and cascade training with the heads of the security forces.

Summarize the joint programme's scale of complexity, including its components, targeted participants (direct and indirect), geographical scope (regions) and the socio-economic context in which it operates.

2.2 Programme's scale of complexity

Guinea-Bissau is a Fragile State country that ranks 176 of 187 on the Human Development Index, according to the 2011 UNDP Human Development Report. Population of the country is estimated at 1 449 230 inhabitants in 2009. A culture of impunity, intra-military and civil-military dynamics, a dysfunctional state, socio-economic exclusion and ethereal national identity are at the core of Bissau-Guinean instability. Having secured independence in 1974, the victorious militias formed the backbone of the new national armed forces and established a one-party state lasting until the early 1990s. The privileged "heroic" status of these former rebels stands at the root of many of the country's current institutional problems. It notably generated an oversized and factionalized military force, and fuelled tense political-military dynamic, driven by the competition among the upper echelons of both groups for control over limited state resources and economic opportunities.

The country's politics have failed to stabilise since the double assassination in July 2009 of President Joao Bernardo 'Nino' Vieira and Armed Forces Chief of Staff. The death of President Sanhá, a consensus figure in the country, in January 2012 opened a new period of instability marked by a coup in April 2012.

International condemnation was swift, but differences developed between the Economic Community of West African States (ECOWAS) and the Community of Portuguese Speaking Countries (CPLP), making the response of the international community more challenging. New elections had been set for April 2013. But the transition remains unsteady further undermining stability. Political instability combined with drug trafficking continue to contribute to a climate of crisis that exacerbates social conflict, economic dislocation, infrastructure degradation, and violence. Service delivery, however, continues to be extremely weak and the security and judicial systems are compromised and dysfunctional. The long-delayed SSR is stalled.

The political and socio-economic causes of recurrent instability and conflict in Guinea-Bissau are multifaceted and crosscutting. Broadly, they all relate to scarce socio-economic opportunities available in the country and date back to Independence and to the lack of transparency and fairness in the recruitment process, in the career plan and level of remuneration. With the notable exception of the cashew sector, which over the years has become the main source of resilience for most of the rural population, the economy has barely developed in past thirty years.

Both the Marxist and liberalist models have fallen short of bringing a structural transformation to reduce widespread poverty and generate sufficient resources for the state to ensure a minimum of basic social services to its population. In addition, the economy still suffers from the scars left by the 1998-99 armed conflict.

In this context, the few existing economic opportunities, that are either controlled or related to the State, or dependent on raw cashew nut, with important implications on food security and state revenues, are mainly intercepted by a restricted elite concentrated in Bissau and connected to the overall political-military power system. By being an important source of funding for the state, aid flows are equally targeted whenever possible. The resulting exclusion is also facilitated by the opacity of existing rules, their application and corruption.

Similarly, the perennial structural fragility of economy is not apt to creating meaningful opportunities for the population, especially in rural areas, who continue to be poor, socially unprotected and confined to subsistence activities and informal trade. Drug trafficking, by bringing a new and significant source of financial revenues to the country, has reinforced the existing "predatory" behavior, compounding the political-military conundrum and, possibly, making it even more intractable, given the high stakes involved.

Overall, this situation is a source of discontent amongst the population, a serious threat to state building and the livelihood of households, especially in terms of food and social security, and particularly to women and youth, posing extra strains to an already precarious condition and to overall macro-economic stability that remains greatly vulnerable to external and internal shocks.

The judicial sector is hardly functioning in the country with a total absence of the state presence in the regions outside of Bissau and a very limited cadre of qualified and independent judges and prosecutors often perceived by the population as inefficient and inadequate. The fragility of the state vis-à-vis its law enforcement agencies and the judicial sector have led to perceptions of widespread impunity and a general sense of insecurity amongst the Bissau-Guineans.

The sense of widespread impunity not only brings the judicial system into disrepute, but also reinstates traditional justice as an alternative to resolve local conflicts and maintain social order.

In general, the administration of justice is deemed very costly and discriminatory to the poor, who are forced to put up with the remains of judicial resources without seeing any results in return. Continuous instability and impunity have led the people to lose trust in the capacity of the justice and security sector to ensure and protect their civil, political, economical and social rights.

This in turn generates further conflict as demonstrated by several studies on the causes of conflict and violence in Guinea Bissau. Poor administration of justice has been appointed in studies as one of the main priorities to be tackled for consolidation of peace.

Weaknesses are mostly evident in three major areas: very limited access to the justice system by the population, very limited capacity of judicial operators and institutions to provide independent and effective services and weak institutional structures and mechanisms for good governance in the justice sector. The inexistence of allocated budget to the institutions and the generally difficult conditions of service for justice actors, create a fertile environment for bad practices. The limited capacity of the Inspection Services of the Superior Councils to inspect and evaluate performances of the judges further contributes to the lack of accountability.

These limitations represent a serious obstacle to the detriment of public authority, state security and a culture of democratic governance based on the principle of respect for the Rule of law.

3. The programme faces the following internal difficulties: Regular close liaisons contacts and meetings have been conveying to overcome the constraints regarding access and management of funds by two of the implementing agency, UN WOMEN and UNODC which are not Resident Agencies in Guinea-Bissau, and a reporting mechanism on a monthly basis is now on the way.

The joint programme has already started to identify common synergies that could come from real joint implementation since partners are mostly arrived to some stage where activities should be complementary with others i.e gender awareness and the launched of the clinic aid legal office in the four pilot regions.

The joint UNFPA, UNDP and UN WOMEN support to the National Gender Policy was a good example, since it facilitates not only implementation of this activity but encourages wider collaboration on gender programmes through regular discussion and vision sharing. Close collaboration has also been raised with UNICEF which is also part of the awareness raising campaign aimed at improving awareness of rights and the protection of rights by the people directly concerned since the legal framework in Guinea-Bissau still does not sufficiently protect women and girls while also not offering protection and support of victims.

As it was mentioned earlier, the main constraint derive from the fact that the programme was formulated in 2008 and that some of the activities are no longer adequate and have been properly revised accordingly. In this regard, the annual working plan for the last whole year 2012 has been reviewed and agreed at the PMC meeting level.

4. The current external difficulties met by programme that challenge the implementation are as follows:

The prevailing situation in Guinea-Bissau following the *coup d'état* of 12 April 2012 and the ensuing political crisis continue to constitute a serious threat of peace, stability and development in the country. This situation undermined seriously the agility of the works undertaken by the pool of Legislative Experts at National Popular Assembly. For such reason, the Capacity development activities according to the PMC recommendations, decided to do not renovate its engagement with the Assembly until a full restoration of constitutional order could promote a secure environment for the respect of the Rule of Law.

Also the support to Justice and Security Parliamentary for the implementation of its work plan, to improve oversight of the security sector, was not possible to be carried out. Both key activities will be addressed in the next future under other programme arrangement when the constitutional order will be fully reestablished (probably during the course of the year 2014).

The recurrent political crisis and institutional instability with constant strikes disrupts developments efforts and creates the image of a non-performing country, leading to fatigue of development partners and the disengagement of the population. This is accelerated by the global financial crisis, which makes the influx of funding unpredictable. The existing divisions amongst international partners does not permit addressing the issues and approaching the national authorities jointly. This undermines the effectiveness of interventions by the partners. The absence of structural SSR Defence and security reform continue to leave the current patterns of interference by the military and political establishments in the working of a weak judiciary system unchanged.

External difficulties are often dependant of security and justice shortfalls, especially the risk of the inability of the state to maintain law and order, which generated negative forms of social-cohesion and aggravating insecurity and injustice over the long term.

This also made a significant impact on poverty and development which are the main challenges of peace stabilization and community security development. The continuous problem of impunity and Guinea-Bissau's huge level of poverty and slow progress of the MDGs remains one of the risk factors, with drug trade, to undermine confidence and development. Security Sector Reform (SSR) is central to the post-chronic instability reconstruction agenda with reference to security service providers as the foundations for peace and sustainable development.

5. Geographic area of the JP: Bissau capital, Biombo, Cacheu, Oio (North of the country); Bafatá, Gabú (East of the country); Tombali, Quinara (South of the country)

6. Beneficiaries: The Programme has been aiming at increasing and improving the quality of judicial services in general, and in particular justice and legal aid services delivered to vulnerable groups at the community level. It has also contributed to democracy and peace consolidation through better governance and accountability of the security sector. While the immediate beneficiaries have been the justice and security sector institutions and those who work in them, users of the justice system, the most vulnerable and women in particular, have been the ultimate beneficiaries of the programme. In addition, communities are better aware on human rights as well as gender aspects and any related SSR awareness activities, women/girls awareness of rights protection, and gender based violence.

It is also useful to describe the human and financial resources that the joint programme has at its disposal, the number of programme implementation partners (UN, national and local governments and other stakeholders in programme implementation).

7. The Joint Programme is a concerted effort by UNDP, UNFPA, UNODC and UN Women to strengthen the national justice and security sector reform process, including by introducing conflict and gender-sensitive approaches, thereby contributing to the development of a justice and security sector which operates according to the rule of law, reducing the risk that the country will relapse into conflict, and providing fair and effective justice and security services to the people of Guinea-Bissau.

More specifically, the Joint Programme expects to achieve the revision and development of new legislation and regulatory measures in support of justice and security sector reform, to strengthen parliament oversight of justice and security sector reform, to increase the capacity of relevant ministries to implement the National Strategy for the Restructuring and the Modernization of the Security Sector and to enhance access to justice services, particularly for vulnerable populations including women.

At the end of the 4-year programme, judicial and security sector governance and citizens' rights, through legislative and normative reform, and access to justice services for the poor will have improved, with a special focus on women. The Joint Programme, Strengthening Justice and Security Sector Reform in Guinea-Bissau, will support national priorities and international commitments. The UNDAF 2008-2012 for Guinea-Bissau aims to strengthen governance, modernize public administrations and guarantee macroeconomic stability.

In 2006, the government of Guinea-Bissau developed a comprehensive strategy for security sector reform. This strategy was developed in coordination with key strategy documents, including the National Poverty Reduction Strategy, which lists justice and security sector reform as the first of the government's priorities. Longer term support is detailed in the Strategic Framework for Peace-building in Guinea-Bissau which priorities include the security sector reform, the strengthening of the justice sector, the consolidation of the rule of law and the fighting against drug trafficking.

The Joint Programme will facilitate national ownership over the reform process and make positive contributions to capacity building, allowing for the necessary support of implementing partners, principally relevant line Ministries, the National Assembly, the EU European Security & Defence Policy (ESDP) mission, the University, the civil society organizations and women's organizations in Guinea-Bissau.

This joint programme intervenes in a very sensitive area that is at the core of instability in Guinea-Bissau - security and justice sectors reform. Its level of complexity comes not only from the area subject in which it intervenes as also from the fact that all its activities are to be approached with a conflict prevention and gender sensitive lens. Additionally, it encompasses interventions at national level but also at regional and community levels, as is the case of access to justice components and all the sensitization campaigns.

Under outcome 1 *'improve judicial and security sector democratic governance and better protect citizen's rights through legislative and normative reform'*, a series of activities are undertaken aimed at supporting legislative reform processes and citizen participation in law-making, strengthening the capacity of key institutions through targeted training and technical support and support the development of effective oversight mechanisms to monitor the security sector. Under outcome 2 *'improve access to justice services for the poor, with a special focus on women'* activities are to increase the population's access to judicial services, with a focus on the more vulnerable groups, through enhanced awareness of legal rights and the availability of legal counselling and representation, and increasing the quality of such services. The outcomes will be achieved through mutually reinforcing and interlinked activities. Although these activities have an implementing UN agency, each relies on national support for implementation - a feature of the programme deemed crucial for local ownership and sustainability of results. The implementing agencies provide sufficient support and capacity-building to national actors to ensure effective implementation and achievement of targets in a timely manner.

In terms of human resources each implementation partner (4 agencies, 3 Ministries and 2 NGOs) has one focal point allocated in charge for the follow up of the implementation of the JP.

Joint Programme Coordinator provides assistance to the MDG-F JP team in managing the implementation, monitoring and evaluation for the JP's activities and ensures regular reporting.

Changes noted in the programme since implementation began, and how the programme fits in with the priorities of the National Development Strategies as well as the MDG Fund.

8. The program document refers to MDG 3 (promote gender equality and empower women) and MDG 8 (Develop a global partnership for development) as the program objective. The memorandum of 25 March .2009 of the UNDP Administrator Assistant does not link the program with specific MDGs. Nevertheless, the mid-term evaluation in December 2010 shows a relationship between the results of the JP and MDG 3 on gender equality and women's empowerment. However, while good governance is mentioned in the description of the eight MDGs, there is none of the 16 indicators that apply to the area of justice and security. Justice, defense and security are areas in which there are unfortunately no specific MDG indicators.

Meanwhile, the program contributes to peace building and conflict prevention, as the lack of a functional and efficient judicial sector contributes to a level of impunity and insecurity affect all citizens and institutions. It is therefore a critical need in relation to the situation.

The joint programme uses an approach that targets policy development at macro level with capacity building interventions focusing on the legislative and judicial branch. Simultaneously it places emphasis on strengthening also civil society throughout all of its outputs for them to be able to better render services at community level. In itself this approach favors sustainability of the interventions. Implementation of the JP so far has tried to ensure that all policy development (National Gender Policy, National Justice Policy, Strategic Development Plan for Parliament, Traditional Justice Research, Priority Plan for SSR) is done in a highly participative way, with training workshops included for the working groups that are responsible for the policy development and also based on prior research and analysis of the situation that the new policies aim to address.

The Joint Programme was formulated still in 2008 and its implementation started in mid late 2009. Naturally since its inception the dynamics of SSR developments in the country have changed considerably, in particular with the political events of 2009 and 2010, the establishment of a UN Integrated Office since January 2010 and even the more recent changes in strategic partnerships, with the suspension of support from European Union and the entering of ECOWAS and CPLP.

Naturally, the joint programme also had to adapt and it has been doing so through its management mechanisms. Still, there is a need to more seriously update the objectives and indicators formulated in the programme document to have them more aligned with the country priorities. An example is some of the activities mentioned in Output 1 related with the revision of SSR legislation from a gender perspective that could not be pursued as these laws were all approved recently and the country cannot afford at this point wasting time with further revision.

The JP is closely linked to the UNDAF+ Outcome 4: *“National institutions take on their responsibilities effectively and play their role in creating a sustainable security environment, thanks to the efficiency and effectiveness of a credible justice system that meets international norms of security in view of consolidating peace and democratic governance while promoting and protecting human rights”*, which denotes integration of security issues in UNDAF+ aligned with national priorities (DENARP – PRSP in English) aims at contributing to consolidating peace and security in the country through in depth reforms and transparent mechanisms of operating security and justice systems.

I- OVERALL GOAL OF THE EVALUATION

One of the roles of the Secretariat is to monitor and evaluate the MDG-F. This role is fulfilled in line with the instructions contained in the Monitoring and Evaluation Strategy and the Implementation Guide for Joint Programmes under the Millennium Development Goals Achievement Fund. These documents stipulate that for **all joint programmes a final independent evaluation will be conducted**. Financing of this evaluation is under the JP funds.

Final evaluations are **summative** in nature and seek to:

1. Measure to what extent the joint programme has fully implemented their activities, delivered outputs and attained outcomes and specifically measuring development results;
2. Generate substantive evidence based knowledge, on one or more of the MDG-F thematic windows by identifying best practices and lessons learned that could be useful to other development interventions at national (scale up) and international level (replicability).

As a result, the findings, conclusions and recommendations generated by these evaluations will be part of the thematic window Meta evaluation, the Secretariat is undertaking to synthesize the overall impact of the fund at national and international level.

II- SCOPE OF THE EVALUATION AND SPECIFIC OBJECTIVES

The final evaluation will focus on measuring development results and potential impacts generated by the **joint programme**, based on the scope and criteria included in this term of reference. This will enable conclusions and recommendations for the joint programme to be formed within a period between four and six months.

The unit of analysis or object of study for this evaluation is the joint programme, understood to be the set of components, outcomes, outputs, activities and inputs that were detailed in the joint programme document and in associated modifications made during implementation.

This final evaluation has the following **specific objectives**:

1. Measure to what extent the joint programme has contributed to solve the needs and problems identified in the design phase;
2. To measure joint programme's degree of implementation, efficiency and quality delivered on outputs and outcomes, against what was originally planned or subsequently officially revised;
3. Measure to what extent the joint programme has attained development results to the targeted population, beneficiaries, participants whether individuals, communities, institutions, etc;
4. To measure the joint programme contribution to the objectives set in their respective specific thematic windows as well as the overall MDG fund objectives at local and national level. (**MDGs, Paris Declaration and Accra Principles and UN reform**);
5. To identify and document substantive lessons learned and good practices on the specific topics of the thematic window, MDGs, Paris Declaration, Accra Principles and UN reform with the aim to support the sustainability of the joint programme or some of its components.

III- EVALUATION QUESTIONS, LEVELS OF ANALYSIS AND EVALUATION CRITERIA

The evaluation questions define the information that must be generated as a result of the evaluation process. The questions are grouped according to the criteria to be used in assessing and answering them. These criteria are, in turn, grouped according to the three levels of the programme.

Design level:

- **Relevance: The extent to which the objectives of a development intervention are consistent with the needs and interest of the people, the needs of the country and the Millennium Development Goals.**
- a) To what extent was the design and strategy of the development intervention relevant (assess including link to MDGs, UNDAF and national priorities, stakeholder participation, national ownership design process)?
- b) How much and in what ways did the joint programme contribute to solve the (socio-economical) needs and problems identified in the design phase?
- c) To what extent this programme was designed, implemented, monitored and evaluated jointly? (see MDG-F joint programme guidelines and final evaluation guidelines)
- d) To what extent joint programming was the best option to respond to development challenges stated in the programme document?
- e) To what extent the implementing partners participating in the joint programme had an added value to solve the development challenges stated in the programme document?
- f) To what extent did the joint programme have a useful and reliable M&E strategy that contributed to measure development results?
- g) To what extent did the joint programme have a useful and reliable C&A strategy?
- h) If the programme was revised, did it reflect the changes that were needed? Did the JP follow the mid-term evaluation recommendations on the programme design?

Process level

- **Efficiency: Extent to which resources/inputs (funds, time, human resources, etc.) have been turned into results**
- a) To what extent did the joint programme's management model (i.e. instruments; economic, human and technical resources; organizational structure; information flows; decision-making in management) was efficient in comparison to the development results attained?
- b) To what extent was the implementation of a joint programme intervention (group of agencies) more efficient in comparison to what could have been through a single agency's intervention?
- c) To what extent the governance of the fund at programme level (PMC) and at national level (NSC) contributed to efficiency and effectiveness of the joint programme? To what extent these governance structures were useful for development purposes, ownership, for working together as one? Did they enable management and delivery of outputs and results?
- d) To what extent and in what ways did the joint programme increase or reduce efficiency in delivering outputs and attaining outcomes?
- e) What type of work methodologies, financial instruments, business practices have the implementing partners used to increase efficiency in delivering as one?
- f) What was the progress of the JP in financial terms, indicating amounts committed and disbursed (total amounts & as percentage of total) by agency? Where there are large discrepancies between agencies, these should be analyzed.
- g) What type of (administrative, financial and managerial) obstacles did the joint programme face and to what extent have this affected its efficiency?
- h) To what extent and in what ways did the evaluation have an impact on the joint programme? Was it useful? Did the joint programme implement the improvement plan?

- Ownership in the process: Effective exercise of leadership by the country's national/local partners in development interventions

- a) To what extent did the targeted population, citizens, participants, local and national authorities made the programme their own, taking an active role in it? What modes of participation (leadership) have driven the process?
- b) To what extent and in what ways has ownership or the lack of it, impacted in the efficiency and effectiveness of the joint programme?

Results level

- Effectiveness: Extent to which the objectives of the development intervention have been achieved.

- a) To what extent did the joint programme contribute to the attainment of the development outputs and outcomes initially expected /stipulated in the programme document? (detailed analysis of: 1) planned activities and outputs, 2) achievement of results).
- b) To what extent and in what ways did the joint programme contribute:
 - 1. To the Millennium Development Goals at the local and national levels?
 - 2. To the goals set in the thematic window?
 - 3. To the Paris Declaration, in particular the principle of national ownership? (consider JP's policy, budgets, design, and implementation)
 - 4. To the goals of delivering as one at country level?
- c) To what extent were joint programme's outputs and outcomes synergistic and coherent to produce development results? `What kinds of results were reached?
- d) To what extent did the joint programme had an impact on the targeted citizens?
- e) Have any good practices, success stories, lessons learned or transferable examples been identified? Please describe and document them
- f) What types of differentiated effects are resulting from the joint programme in accordance with the sex, race, ethnic group, rural or urban setting of the beneficiary population, and to what extent?
- g) To what extent has the joint programme contributed to the advancement and the progress of fostering national ownership processes and outcomes (the design and implementation of National Development Plans, Public Policies, UNDAF, etc)
- h) To what extent did the joint programme help to increase stakeholder/citizen dialogue and or engagement on development issues and policies?
- i) To what extent and in what ways did the mid-term evaluation recommendations contribute to the JP's achievement of development results?

Sustainability: Probability of the benefits of the intervention continuing in the long term.

- a) To what extent the joint programme decision making bodies and implementing partners have undertaken the necessary decisions and course of actions to ensure the sustainability of the effects of the joint programme?

At local and national level:

- i. To what extent did national and/or local institutions support the joint programme?
 - ii. Did these institutions show technical capacity and leadership commitment to keep working with the programme or to scale it up?
 - iii. Have operating capacities been created and/or reinforced in national partners?
 - iv. Did the partners have sufficient financial capacity to keep up the benefits produced by the programme?
- b) To what extent will the joint programme be replicable or scaled up at national or local levels?
- c) To what extent did the joint programme align itself with the National Development Strategies and/or the UNDAF?

IV- METHODOLOGICAL APPROACH

This final evaluation will use methodologies and techniques as determined by the specific needs for information, the questions set out in the TOR and the availability of resources and the priorities of stakeholders. In all cases, consultants (international and national) are expected to analyse all relevant information sources, such as reports, programme documents, internal review reports, programme files, strategic country development documents, evaluations and any other documents that may provide evidence on which to form judgements. Consultants are also expected to use interviews, surveys or any other relevant quantitative and/or qualitative tool as a means to collect relevant data for the final evaluation. The evaluation team will make sure that the voices, opinions and information of targeted citizens/participants of the joint programme are taken into account.

The methodology and techniques to be used in the evaluation should be described in detail in the desk study report and the final evaluation report, and should contain, at minimum, information on the instruments used for data collection and analysis, whether these be documents, interviews, field visits, questionnaires or participatory techniques.

V- EVALUATION DELIVERABLES

The consultant is responsible for submitting the following deliverables to the commissioner and the evaluation manager:

- **Inception Report** (to be submitted within 15 days of the submission of all programme documentation to the evaluation team).

This report will be 10 to 15 pages in length and will propose the methods, sources and procedures to be used for data collection. It will also include a proposed timeline of activities and submission of deliverables. The desk study report will propose initial lines of inquiry about the joint programme. This report will be used as an initial point of agreement and understanding between the consultant and the evaluation managers. **The report will follow the outline stated hereby:**

1. Introduction
2. Background to the evaluation: objectives and overall approach
3. Identification of main units and dimensions for analysis and possible areas for research
4. Main substantive and financial achievements of the joint programme
5. Methodology for the compilation and analysis of the information
6. Criteria to define the mission agenda, including "field visits"

- **Draft Final Report** (to be submitted within 20 days after the completion of the field visit, please send also to MDG-F Secretariat)

The draft final report will contain the same sections as the final report (described in the next paragraph) and will be 20 to 30 pages in length. This report will be shared among the evaluation reference group.

It will also contain an executive report of no more than 2 pages that includes a brief description of the joint programme, its context and current situation, the purpose of the evaluation, its methodology and its main findings, conclusions and recommendations. The draft final report will be shared with the evaluation reference group to seek their comments and suggestions. This report will contain the same sections as the final report, described below.

- **Final Evaluation Report** (to be submitted within 10 days after reception of the draft final report with comments, please send also to MDG-F Secretariat). The final report will be 20 to 30 pages in length. It will also contain an executive summary of no more than 2 pages that includes a brief description of the joint programme, its context and current situation, the purpose of the evaluation, its methodology and its major findings, conclusions and recommendations. The final report will be sent to the evaluation reference group.

This report will contain the following sections:

- **Cover Page**
Including JP title, thematic window, report date, name of the evaluator.
 - **Table of contents**
Including page references for all chapters & annexes.
 - **Acronyms page**
 - **Executive Summary**
No more than 2 pages. Summarize substantive elements of the report, including a brief description of the joint programme, purpose and objectives of the evaluation, evaluation methodological approach, key findings and conclusions, main recommendations.
- 1. Introduction**
Explain why the evaluation is being conducted, including the following content:
- **Background**
MDG-F, thematic window, joint programme.
 - **Purpose, Goals and Methodology of Evaluation:**
Purpose and goal of the evaluation, methodologies used (including evaluation criteria, scope), constraints and limitations on the study conducted.
 - **Description of the development intervention**
Provide sufficient detail on the joint programme so that the readers of the report can easily understand the analysis done in the next chapter.
 - **Context**
Social, political, economic, institutional factors that affect the JP.)
 - **JP description**
Title, timeframe, intervention logic, objectives, intended outcomes/outputs, scale of the intervention, total resources, geographic location, etc.)

2. Levels of Analysis

This section should be evidence based, guided by the evaluation criteria and questions.

- **Design | Relevance**

Include a description of the initial concept and subsequent revisions, and all pertinent information for the reader to clearly understand the analysis done in this section. Assess the design relevance and address all evaluation questions (including link to MDGs, UNDAF and national priorities, stakeholder participation, national ownership design process, M&E framework and communications strategy and implementation of mid-term evaluation recommendations).

- **Process | Efficiency, Ownership**

Include a description of the JP's governance structure, coordination mechanisms, administrative procedures, implementation modalities, UN coordination, national ownership in the process and all pertinent information to clearly understand the analysis done in this section. Address all evaluation questions (including JP's level of financial progress and implementation of mid-term evaluation recommendations).

- **Results | Effectiveness, Sustainability**

Assess the level of attainment of the development results compared to what was initially expected. Show progression of implementation with an appropriate measure and analysis of the results chain (organized by outcome, and distinguishing findings on completion of activities and outputs from outcomes). If some of this analysis is not included, explain why it is not. Also, include an analysis of the effect of the mid-term evaluation on the JP's results achievement. For sustainability, please mention availability of financial resources and examples of or evidence for replicability and scale up of JP. Address all evaluation questions.

3. Conclusions

4. Lessons Learned

Define the scope of each lesson (joint programme, national policy, local intervention, etc.)

5. Recommendations

Prioritized, structured and clear. The scope and relevant stakeholder should be clearly defined for each recommendation.

6. Annexes

VI- ROLES OF ACTORS IN THE EVALUATION

There will be 3 main actors involved in the implementation of MDG-F final evaluations:

1. The **Resident Coordinator Office** as **Commissioner** of the final evaluation will have the main following functions:

- Lead the evaluation process throughout the 3 main phases of a final evaluation (design, implementation and dissemination);
- Convene the evaluation reference group, and coordinate the selection and recruitment of the evaluation team by making sure the lead agency undertakes the necessary procurement processes and contractual arrangements required to hire the evaluation team;
- Ensure the evaluation products meet quality standards (in collaboration with the MDG-F Secretariat);
- Provide clear specific advice and support to the evaluation manager and the evaluation team throughout the whole evaluation process;

- Connect the evaluation team with the wider programme unit, senior management and key evaluation stakeholders, and ensure a fully inclusive and transparent approach to the evaluation;
 - Take responsibility for disseminating and learning across evaluations on the various joint programme areas as well as the liaison with the National Steering Committee;
 - Safeguard the independence of the exercise, including the selection of the evaluation team.
2. The **programme coordinator** as **evaluation manager** will have the following functions:
- Contribute to the finalization of the evaluation TOR and provide executive and coordination support to the reference group;
 - Provide the evaluator with administrative support and required data;
 - Liaise with and respond to the commissioners of evaluation;
 - Connect the evaluation team with the wider programme unit, senior management and key evaluation stakeholders, and ensure a fully inclusive and transparent approach to the evaluation;
 - Review the inception report and the draft evaluation report(s).
3. The **Programme Management Committee** will function as the **evaluation reference group**. This group will comprise the representatives of the major stakeholders in the joint programme and will:
- Review the draft evaluation report and ensure final draft meets the required quality standards;
 - Facilitating the participation of those involved in the evaluation design;
 - Identifying information needs, defining objectives and delimiting the scope of the evaluation;
 - Providing input and participating in finalizing the evaluation Terms of Reference;
 - Facilitating the evaluation team's access to all information and documentation relevant to the intervention, as well as to key actors and informants who should participate in interviews, focus groups or other information-gathering methods;
 - Oversee progress and conduct of the evaluation the quality of the process and the products;
 - Disseminating the results of the evaluation.
4. The **MDG-F Secretariat** will function as a **quality assurance member** of the evaluation, in cooperation with the commissioner of the evaluation, and will review and provide advice on the quality the evaluation process as well as on the evaluation products (comments and suggestions on the adapted TOR, draft reports, final report of the evaluation) and options for improvement.
5. The **evaluation team** will conduct the evaluation study by fulfilling the contractual arrangements in line with the TOR, UNEG/OECD norms and standards and ethical guidelines; this includes developing an evaluation matrix as part of the inception report, drafting reports, and briefing the commissioner and stakeholders on the progress and key findings and recommendations, as needed.

VII- TIMELINE FOR THE EVALUATION PROCESS

A. Preparation of the evaluation

B. Execution phase of the evaluation study

1. Briefing with the consultant .A checklist of activities and documents to review will be submitted, and the evaluation process will be explained. Discussion will take place over what the evaluation should entail;

2. Review of documents according to the standard list (see TOR annexes; programme document, financial, monitoring reports etc.);
3. Submission of the inception report including the findings from the document review specifying how the evaluation will be conducted. The inception report is sent and shared with the evaluation reference group for comments and suggestions;
4. The focal person for the evaluation (joint programme coordinator, resident coordinator office, etc) and the consultant prepare and agenda to conduct the field visit of the evaluation. (Interview with programme participants, stakeholders, focuses groups, etc).

Field visit

1. The consultant will travel to the country to observe and contrast the preliminary conclusions reached through the study of the document revision. The planned agenda will be carried out. To accomplish this, the JP coordinator officer may need to facilitate the consultant's visit by means of phone calls and emails, making sure there is a focal person in the country who is his/her natural interlocutor by default;
2. The consultant will be responsible for conducting a debriefing with the key actors he or she has interacted with.

Final Report

1. The consultant will deliver a draft final report to the evaluation manager and evaluation reference group; The JP manager will share the report with the Secretariat, for review.
2. The evaluation reference group, and the Secretariat, will assess the quality of the evaluation reports presented using the criteria stipulated by UNEG and DAC Evaluation Network;
3. The evaluation reference group may ask that data or facts that it believes are incorrect be changed, as long as it provides data or evidence that supports its request. The evaluator will have the final say over whether to accept or reject such changes. For the sake of evaluation quality, the Secretariat can and should intervene so that erroneous data, and opinions based on erroneous data or not based on evidence, are changed **(within fifteen days of delivery of the draft final report);**

The evaluation reference group may also comment on the value judgements contained in the evaluation, but these may not affect the evaluator's freedom to express the conclusions and recommendations he or she deems appropriate, based on the evidence and criteria established. All comments will be compiled in a matrix that the Secretariat will provide to the evaluation focal points;

4. On the completion of input from the reference group, the evaluator shall decide which input to incorporate and which to omit **(ten days)** and submit to the evaluation manager and evaluation reference group a final evaluation report;
5. The evaluation reference group will review the final copy of the report, and this phase will conclude with the delivery of this report to the MDG-F Secretariat **(within seven days of delivery of the draft final report with comments);**

C. Action Plan Phase

1. The evaluation reference group will submit an action plan based on the recommendations of the evaluation report.

VIII- USE AND UTILITY OF THE EVALUATION

Final evaluations are summative exercises that are oriented to gather data and information to measure to what extent development results were attained. However, the utility of the evaluation process and the products goes far beyond what was said during the field visit by programme stakeholders or what the evaluation team wrote in the evaluation report.

The momentum created by the evaluations process (meetings with government, donors, beneficiaries, civil society, etc) it's the ideal opportunity to set an agenda on the future of the programme or some of their components (sustainability). It is also an excellent platform to communicate lessons learnt and convey key messages on good practices, share products that can be replicated or scale up in the country as well as at international level.

The commissioner of the evaluation, the reference group, the evaluation manager and any other stakeholders relevant for the joint programme, will jointly design and implement a complete plan of dissemination of the evaluation findings, conclusions and recommendations with the aim to advocate for sustainability, replicability, scaling up or to share good practices and lessons learnt at local, national or/and international level.

IX- ETHICAL PRINCIPLES AND PREMISES OF THE EVALUATION

The evaluation of the joint programme is to be carried out according to ethical principles and standards established by the United Nations Evaluation Group (UNEG).

- **Anonymity and confidentiality.** The evaluation must respect the rights of individuals who provide information, ensuring their anonymity and confidentiality;
- **Responsibility.** The report must mention any dispute or difference of opinion that may have arisen among the consultants or between the consultant and the heads of the Joint Programme in connection with the findings and/or recommendations. The team must corroborate all assertions, or disagreement with them noted;
- **Integrity.** The evaluator will be responsible for highlighting issues not specifically mentioned in the TOR, if this is needed to obtain a more complete analysis of the intervention;
- **Independence.** The consultant should ensure his or her independence from the intervention under review, and he or she must not be associated with its management or any element thereof;
- **Incidents.** If problems arise during the fieldwork, or at any other stage of the evaluation, they must be reported immediately to the Secretariat of the MDGF. If this is not done, the existence of such problems may in no case be used to justify the failure to obtain the results stipulated by the Secretariat of the MDGF in these terms of reference;
- **Validation of information.** The consultant will be responsible for ensuring the accuracy of the information collected while preparing the reports and will be ultimately responsible for the information presented in the evaluation report;

- **Intellectual property.** In handling information sources, the consultant shall respect the intellectual property rights of the institutions and communities that are under review;
- **Delivery of reports.** If delivery of the reports is delayed, or in the event that the quality of the reports delivered is clearly lower than what was agreed, the penalties stipulated in these terms of reference will be applicable.

X- QUALIFICATIONS OF THE INTERNATIONAL CONSULTANT

Senior Evaluation Expert:

- Conceptual and critical thinking as well as analytical skills;
- Conversant in monitoring, evaluation and/or social research methodologies (qualitative/quantitative);
- Extensive knowledge and analytical skills based on studies, research, experience, or occupation in one or more MDG-F thematic areas;
- Proficiency in Portuguese and French (written and spoken). English knowledge is an asset. The evaluation report will be produced in French language.

Knowledge on:

- MDGs, Development Effectiveness (Paris Declaration, Accra Agenda for Action) United Nations and other Multilateral Development Actors as well as bilateral donor processes and interventions;
- Evaluation experiences within and knowledge of the United Nations system will be considered an asset;
- Evaluation experiences and knowledge on countries where MDG-F operates will be considered an asset providing that the independence of the evaluator is not compromised;
- Previous in-country evaluation experience preferred;
- Excellent communication skills;
- Computer proficiency.

Qualifications:

I. Academic Qualifications:

- A master degree or equivalent on international development, public policy, social science, engineering or related field is a requirement. Further education or a concentration in monitoring and/or evaluation would be an asset;
- Membership to evaluation societies preferred;
- Three references of previous clients.

II. Years of experience:

A combination of 7 years of recognized expertise in:

- Conducting or managing evaluations, assessments, research or review of development programmes, countries or thematic areas;
- Having thematic expertise in international development programmes and assessing or evaluating conflict prevention policies and programmes;
- Experience as main writers of an evaluation report.

XI- ANNEX

Checklist of available relevant programme documentation:

MDG-F Context

- MDGF Framework Document
- Summary of the M&E frameworks and common indicators
- General thematic indicators
- M&E strategy
- Communication and Advocacy Strategy
- MDG-F Joint Implementation Guidelines
- Financial information (MDTF)

Specific Joint Programme Documents

- ✓ Joint Programme Document: results framework and monitoring and evaluation framework
- ✓ Quarterly reports
- ✓ Yearly AWP
- ✓ Minutes: PMC, NSC
- ✓ Success Story
- ✓ JP Factsheets

Other in-country MDG F JP products

UNDP:

- SSR leaflets June 2011;
- National Policy for the Justice Sector 2010-2015;
- Strategic Plan for the Justice Sector 2010-2015;
- ANP: Manuel de Processo Legislativo e de Legística-Dec 2011;
- National Popular Assembly Strategic Development Plan 2010-2015;
- Final report of the project for the collection and codification of customary law in force in Guinea-Bissau;
- Direito Costumeiro vigente na República da Guiné-Bissau
- Acess to justice assessment in Guinea-Bissau: regions of Cacheu, Oio and Bissau Capital;
- Relatorio campanha comunicação RSS June 2011;
- BCPR mid-term review report by Ivan Briscoe - November 2010;
- BCPR Mission Report on Rule of Law Project - Fev 2013;
- 3 comics (Bandas desenhadas) for Access to Justice and 1 for SSR reform and 3 on Women's Human Rights in collaboration with UNWOMEN (2011);
- Rule of Law and Security (RoLS) quartely News Letters;
- CD Video: ' Guiné-Bissau Prontu pa reforma na sector di defesa,di segurança ku justiça'

UNODC:

- Study of specific training needs of polices agencies and Ministries of Justice , interior and Defense in the area of administrative reform, crime management, court proceedings, gender-based violence, human resources, conflict resolution and international law;
- Strategy for public security management.

UNWOMEN-UNFPA:

- The National Gender Policy (PNIEG) - finalized on 2012;
- The Law of Female Genital Mutilation - approved on Parliament on June 2011;
- The Draft Law on Domestic Violence - to be presented for approval in Parliament next June 2013;
- Study on SGBV "A Portrait of Violence against Women in Guinea Bissau", launched November 2011 (with UNDP, UNFPA);
- Guinea Bissau Human Rights Report 2010-2012 - by LGDH and launched last February 2012 (UNWOMEN-UNDP, UNICEF, UNIOGBIS);
- 3 comics (Bandas desenhadas) for Access to Justice on Women's Human Rights (2011), in collaboration with UNDP/ RoLS;

Additionally the JP will provide:

- PRSP I (DENARP I 2006-2010)
- PRSP II (DENARP II 2011-2015)
- UNDAF + 2008-2012
- UNDAF Annual Reports
- UNSC Resolutions 2010-2011- 2012 & 2013

Annexe 2 : Liste Entretiens et Calendrier mission Evaluation Finale MDG F JP - Programme de Renforcement de la Justice et de la Réforme du secteur de la Sécurité en Guinée Bissau (Consultant: Mr Christian Bugnion)

Date	Heure	Organisation	Personne à rencontrer	Local
Lundi 13 mai 2013	00.00	Arrivée Aéroport Bissau Vol TAP - Installation a Hôtel Coimbra		
	09.30 - 10.15	AECID	Mr Luis Bolea	Amb. Espagne
	10.30 - 11.00	PNUD	Coordinateur + Programme Manager a.i MDG F JP	Bâtiment NU PNUD
	11.00 - 11.30	SNU	Coordinateur Résident Mr Gana Fofang Strategic Planning Advisor Mr Carlos Dinis	Bâtiment NU PNUD
	11.30 - 12.30	PNUD	Briefing– ERG Présentation de la méthodologie de l'évaluation	Bâtiment NU PNUD
	12.45 - 13.15	PNUD	Representant Resident Adjoint Programme Mr Gabriel Dava	Bâtiment NU PNUD
	15.00 - 18.00	GICJU -MoJ	Dr Juliano Fernandes – Coord GICJU-CAJ	GICJU - CAJ Bissau-Velho CAJ Bairro Militar
Mardi 14 mai 2013	09.00 - 09.30	Ministère de la Défense	Colonel Malam Camara - Pdt Comité de Pilotage RSDS	MoD
	09.35- 10.30	Ministère de la Défense	Mr Malam Djassi – Coordinateur Secrétariat Technique du Comité de Pilotage RSDS Mr Fode Cassama MSC (<i>SSR sensibilization Campaign</i>)	MoD
	10.45 - 12.30	Ministère de la Justice	Dr Carlitos Djedjo - DG Politique leg.	MoJ
	13.00 - 14.30	UNIOGBIS	Mr Antero Lopes - Chief SSR Mr Eric Blaise	UNIOGBIS
	15.00 - 16.00	IMC	Mme Maria Inacia Gomes – Pdte Instituto Mulheres e Crianças	IMC
	16.30 - 18.30	UNWOMEN UNIOGBIS – Gender UNFPA	Mme Vanilde Furtado – Mme Laetitia Kayisire Mme Sara Negrao Mme Dionisa Gomes	Bâtiment NU
Mercredi 15 mai 2013	09.00 - 09.45	Assemblée Nationale Populaire	Gabinete Perito Legislativo	ANP
	10.00 - 11.00	Assemblée Nationale Populaire	Début des débats <i>law against domestic violence</i>	ANP
	11.15 - 12.30	CENFOJ	Dr Augusto Mendes – Director CENFOJ	CENFOJ
	14.30 - 15.10	FNUAP	FNUAP Resident Representative	Bâtiment NU
	15.30 - 16.15	Ministère de la Justice	Dr Paulo Mendes – Directeur de Cabinet MoJ	MoJ
	16.30 - 17.00	LGDH	Dr Luis Vaz Martins – Pdte Liga Direito Humanos	LGDH
	17.15 - 18.00	Union Européenne	Mme Meritxell Gimenez Calvo Chargée d'aide et de coopération secteur sécurité et justice	Siège de l'UE
Jeudi 16 mai 2013	08.30 - 17.00	CAJ Mansoa CAJ Canchungo	CAJ Resp. + TAJ + UNDP National expert + LGDH team	Mansoa- Canchungo
	17.00 - 18.00	Bissau (Bairro Afia-Cutum Madina)	Djumbai – LGDH – UNWOMEN	Bissau TBC

Date	Heure	Organisation	Personne à rencontrer	Local
Vendredi 17 mai 2013	08.15- 09.00	Assemblée Nationale Populaire	Commission Spécialisée Permanente de la Femme et l'Enfant (Pdte Sra Aba Serra)	ANP
	09.00 - 09.30	Ministère de l'Intérieur	Major Bibiano Fernandes (660 22 92)	Ministère de l'Intérieur
	10.00 - 10.30	Cour Suprême	Pdt de la Cour Suprême de Justice Mr Paulo Sanha	Supremo tribunal de justica
	10.45 - 11.20	OAGB	Bastonario Domingos Quadé	OAGB
	11.30 12.00	Ministère des Affaires Etrangères	Mr Boubacar Dabo – Directeur de la Coopération Internationale	MAECI
	12.30 - 14.15	Bâtiment NU PNUD	Debriefing RCO/ERG-Présentation et validation des constats préliminaires et conclusions de l'évaluation	Bâtiment NU PNUD
	14.25 - 14.45	PNUD	Debriefing mission -Représentant Resident Adjoint Programme PNUD Mr Gabriel Dava	Bâtiment NU PNUD
	14.55 - 15.20	Ministère de l'Intérieur	Sra Aida Aminata Fiadia- Responsable section Genre Police Nationale	Ministère de l'Intérieur
	15.30 - 16.00	ONG RENLUV	Pdte ONG RENLUV- Mme Aissatu Camara	Siege ONG RENLUV
	16.30 - 17.00	Rep. Amb. Allemagne	Mr Carsten Wille – Représentant Amb. Allemagne	Bâtiment SITEC
Samedi 18 mai 2013	10.45	Bâtiment NU PNUD	Téléconférence UNODC (Mr Marco Teixeira)	Bâtiment NU PNUD
	Apm	Bâtiment NU PNUD	Consolidation et recommandations de l'évaluateur avec le Coordonnateur du JP	
Lundi 20 mai 2013	00.55	Aéroport de Bissau	Départ Vol TAP Bissau – Lisbonne - Barcelone	

Annexe 3: Bibliographie de la revue documentaire et analyse de contenu

Documents du programme conjoint et des Nations-Unies et du Gouvernement en Guinée Bissau :

1. Signed JP Guinea Bissau, 15 April 2009
2. UN SC Resolution 1879, 26 June 2009
3. UNSC PBC/4/GNB/1, 16 December 2009
4. UN SC Resolution 1949, 23 November 2010
5. Política nacional para o Sector da Justiça 2010-2015
6. 1st National Justice forum information, 5-6 October 2010
7. UN, UNDAF+ 2008-2012 (revised and extended version)
8. Rapport de mission de l'UNCT en Guinée Bissau, 26 février 2010
9. National Popular Assembly Assessment Report, April 2010
10. National Popular Assembly Strategic Development Plan 2010-2015
11. Plano de Acção sobre a RSS, undated
12. Luis Moratinos Muñoz, (UNDP security sector expert), rapport final, 26.02.2010
13. Relatorio Na Lamba, administrative assistant, June 2010
14. UNDP TOR for administrative assistant
15. UNDP TOR for Strategic Planning Expert in Security Sector Reform (4 months)
16. Faculdade de direito, université de Bissau, inqueritos sobre justicia tradicional
17. 8 documentos de codificação dos inqueritos da Faculdade de direito
18. Contract for professional consulting services between UNDP and the Bissau University Faculty of Law, 1 December 2010
19. Relatorio final justicia tradicional, fev. 2009-abril 2010, faculty of law
20. TOR for the second phase of the customary law research
21. TOR for the first phase traditional justice mechanisms
22. External assessment of the MOJ management capacity and training needs, 11 November 2009
23. TOR for the expert in charge of the MOJ assessment
24. Actas 2 up to acta 7 of the Comissao de Sensibilizacao
25. Gabinete de informacao e consulta jurídica
26. Proposta de plano estratégico de comunicacao e informacao, 11 juin 2010
27. Quadro de actividades de comunicacao, campanha RSS, status 09.12.2010
28. Relatorio campanha comunicacao RSS ate Dezembro 2010
29. TOR comissao da campanha de comunicacao
30. UN Coordinateur Résident, réunion du comité de pilotage du PC, 26.11.2008
31. TOR comité de pilotage, undated
32. Actes de comités de gestion du PC (6), le dernier le 19.10.2010
33. BCPR ; mid-term review report by Ivan Briscoe, November 2010
34. TOR final evaluation
35. Decreto-lei 11/2011 sur la création des CAJ (bulletin officiel de l'état)
36. Decreto-lei 11/2010 sur l'accès à la justice (bulletin officiel de l'état)
37. Cadre financier du projet OMD au 25 mai 2013, PNUD
38. PNUD, chronologie des évènements en Guinée Bissau 2009-2013
39. BCPR, aide-mémoire à la mission, Janvier 2013

40. Minutes, CNP, 8 avril 2011, 25 janvier 2012,
41. MDG sustainability strategy plan, Nov. 2012 – April 2013
42. Annual Work plan 2011, 2012, 2013
43. BCPR, Martin Borgeaud, rapport de mission en Guinée Bisssau, Janvier 2013
44. Rapport du SRSG au Conseil de Sécurité, 09 mai 2013
45. JSSR revised improvement plan, Janvier 2012
46. CAJ, consolidated statistics, Avril 2013

Autres documents et ouvrages de référence :

47. ICG Policy briefing No 61, 25 juin 2009
48. UNEG quality evaluation standards
49. OECD/DAC evaluation criteria
50. Michael Quin Patton, utilization focussed evaluation, sage publications, 3rd edition
51. UNDP handbook for evaluating and monitoring for results
52. UN code of conduct

Annexe 4: PRESENTATION DE L'ÉVALUATION

Évaluation Sommative Finale du Programme Conjoint
«Renforcement de la Justice et Réforme du secteur de la
sécurité en Guinée Bissau »

Commandité par le PNUD GB et financé par le
Gouvernement Espagnol sous la fenêtre thématique
« Prévention des Conflits »

dans le cadre du Fonds OMD

Bissau, le 13 mai 2013

Christian Bugnion de Moreta, Subur Consulting S.L.

www.suburconsulting.es

Finalité globale de l'évaluation sommative:

- Apprécier la performance du Programme Conjoint, particulièrement au regard de ses résultats et des objectifs de développement
- Générer des enseignements substantifs en identifiant des bonnes pratiques ou leçons apprises qui pourraient s'appliquer à d'autres programmes

Objectifs spécifiques

- **1. Niveau Conception** : Déterminer à quel point le PC a contribué à adresser les besoins et les problèmes identifiés durant la phase de conception;

Principaux objectifs de l'évaluation formative:

2. **Niveau Efficience** : déterminer le niveau de mise en œuvre du PC et évaluer l'efficience et la qualité des extrants.

3. **Niveau Résultats**

Efficacité : détermine le degré d'efficacité du programme chez ses participants et sa contribution aux objectifs du volet thématique prévention des crises et construction de la paix, ainsi qu'aux objectifs du Millénaire pour le développement au niveau local et/ou national.

Méthodologie et cadre d'analyse

- Analyse de contenu des documents du programme conjoint et littérature secondaire;
- Entretiens individuels et groupés avec informateurs clés et répondants à Bissau et au niveau local dans les régions (Mansoa, Cachungo);
- Observation sur le terrain;
- Triangulation des constats (=vérification auprès de trois sources)

Principales questions

- Indiquées dans les TOR et groupées autour des critères d'évaluation : pertinence, efficience, appropriation, performance, efficacité, viabilité
- Mais aussi : degré de suivi des recommandations de l'évaluation intermédiaire

Agenda de la mission

Lundi 13.05.13 au mercredi 15.05.13

Entretiens avec informateurs clés à Bissau (SNU, bailleur, partenaires, selon agenda établi)

Jeudi 16.05.13 journée terrain avec déplacement sur Mansoa et Canchungo et interviews avec les acteurs locaux

Vendredi 17.05.13 matin : Finalisation entretiens avec informateurs clés

12h15-13h30 présentation des constats initiaux de l'évaluation

Samedi 18.05.13 : Consolidation et recommandations au coordonnateur du PC

31.05.13 : remise de l'ébauche du rapport d'évaluation

MERCI DE VOTRE ATTENTION.

**VOS COMMENTAIRES, SUGGESTIONS
ET QUESTIONS SONT LES BIENVENUS.**

www.suburconsulting.es

Annexe 4: RESTITUTION DE L'ÉVALUATION FINALE

Constats et conclusions préliminaires de l'évaluation sommative finale du Programme Conjoint

«Renforcement de la Justice et Réforme du secteur de la sécurité en Guinée Bissau »

Commandité par le Bureau du PNUD à Bissau et financé par le Gouvernement Espagnol sous la fenêtre thématique « Prévention des Crises »

dans le cadre du Fonds OMD

Bissau, le 17 mai 2013

Christian Bugnion – www.suburconsulting.es

Principaux objectifs de l'évaluation sommative:

- Apprécier la performance du Programme Conjoint, particulièrement au regard de ses résultats et des objectifs de développement
- Générer des enseignements substantifs en identifiant des bonnes pratiques ou leçons apprises qui pourraient s'appliquer à d'autres programmes

Objectifs spécifiques

- Niveau Conception :

Déterminer à quel point le PC a contribué à adresser les besoins et les problèmes identifiés durant la phase de conception;

Principaux objectifs de l'évaluation sommative:

2. **Niveau Efficience** : déterminer le niveau de mise en œuvre du PC et évaluer l'efficience et la qualité des extrants.

3. Niveau Résultats

Efficacité : détermine le degré d'efficacité du programme chez ses participants et sa contribution aux objectifs du volet thématique prévention des crises et construction de la paix, ainsi qu'au objectifs du Millénaire pour le développement au niveau local et/ou national.

Méthodologie et cadre d'analyse

- ✓ Analyse de contenu des documents du programme conjoint et littérature secondaire
- ✓ 20 Entretiens individuels avec informateurs clés et répondants à Bissau (au 16.05.13)
- ✓ Visites à 4 CAJ y inclut Mansoa et Canchungo
- ✓ Entretiens avec 4 clients du CAJ (1 femme)
- ✓ Observation sur le terrain
- ✓ Observation sensibilisation mutilation génitale LGDH et débat ANP sur l'avant projet de violence domestique
- ✓ Triangulation des constats (=vérification auprès de trois sources)

PRINCIPAUX CONSTATS

- La Guinée Bissau est un état très fragile, contexte peu porteur en raison des coups d'état répétés
- Toute intervention de développement quelque'elle soit reste tributaire du problème fondamental du pays : la réforme du secteur de la sécurité et le respect de l'Etat de droit;
- La Communauté Internationale finance largement le pays (insuffisance du budget national);
- Instabilité politique mine le support des bailleurs et dernier coup d'état a entraîné la suspension de l'aide (avril 2012)

PRINCIPAUX CONSTATS

- ✓ Le PC a obtenu globalement des efforts très pertinents non seulement au niveau du développement de nouvelles législations (genre, violence domestique, mutilation génitale) et d'une planification stratégique pour le secteur justice; mais aussi des initiatives pertinentes pour faciliter l'accès à la justice (CAJ) et la formation des magistrats (CENFOJ)
- ✓ Les changements de contexte ont requis une capacité d'adaptation spécifique, non étendue à tous les acteurs. L'UNODC a suspendu les activités, alors que d'autres partenaires continuent leurs activités;

PRINCIPAUX CONSTATS

- Le PC n'a pas réellement fonctionné comme programme conjoint car certains acteurs n'ont pas respecté les engagements pris – UNODC
- Certains aspects non complétés en raison des changements récurrents – SSR bloquée, situation donateurs – UE- empêche diffusion recherche sur justice traditionnelle, etc.
- Révision et utilisation des recommandations de l'évaluation intermédiaire: travail positif malgré les contraintes sur le terrain;

NIVEAUX D'ANALYSE

- **AU NIVEAU DE LA CONCEPTION:**
PC pertinent mais excessivement ambitieux; analyse déjà réalisée par l'évaluation intermédiaire

Appropriation : toujours difficile dans le contexte de la GB, mais engagements des acteurs techniques et de la société civile

NIVEAUX D'ANALYSE

• AU NIVEAU DE L'EFFICIENCE

Sera couverte dans le rapport – pas le temps de faire l'analyse

A noter faible nombre de comité de pilotage

AU NIVEAU DES RESULTATS

1. Bon résultat global malgré les contraintes – avancées importantes en matière de genre et justice – autres aspects moins visibles

JUSTICE

- CAJ – très utile et à maintenir – mais financement problématique – besoin de suivi qualitatif des cas – besoin de plus d'attention au genre (balance femmes/hommes)
- CAJ déjà des changements en cours – mentalité, attitude et pratiques – mais seulement une chaîne du maillon de la justice

AU NIVEAU DES RESULTATS

- CAV – concept utile à développer
- Travail CAJ / LDGH très positif mais difficile
- Étendre approche au reste du système (liens tribunaux et autres mécanismes)
- CENFOJ bonne initiative, permet développement des capacités nationales
- Pourrait incorporer le recyclage des magistrats en poste en tandem avec la formation des nouveaux magistrats
- Viabilité des accords de placement important

AU NIVEAU DES RESULTATS

SSR

- Situation bloquée, support au Secrétariat jugé utile, demande de placement d'un conseiller auprès du comité de pilotage – mais dépend de la situation politique
- Actuellement travail en suspens

GENRE

- Important progrès au niveau législatif mais aussi par des projets pratiques et campagnes de sensibilisation – bon travail de dissémination

AU NIVEAU DES RESULTATS

GENRE

- Changement de mentalité est un processus de long terme – pas le fruit d'un seul projet
- Campagnes doivent être maintenues et répétées – processus dynamique et non statique
- Comment vérifier le changement de comportement en matière de genre (SGBV, DV, VAW, excisions, etc.)

AU NIVEAU DES RESULTATS

VIABILITE

•QUO VADIS, GUINEA BISSAU?

- PC pas conjoint, certains paraissent ne pas vouloir coordonner le travail
- Peu de ressources = coordination accrue entre agences pour maximiser l'impact
- Travail à deux niveaux : 1) institutions et 2) société civile – complément nécessaire
- Vision conjoint du SNU – activités et programmes sous un même titre mais sans cause commune

CONCLUSIONS

- ♦ Bon acquis compte tenu du contexte
- ♦ Certaines bonnes pratiques à relever
- ♦ Plus de mise en commun de la vision UN dans le pays
- ♦ Intérêt des contreparties nationales au niveau technique – mais viabilité toujours conditionnée par la question budgétaire
- ♦ Insuffisance d'une vision et mise en priorité des programmes – il ne s'agit pas de dépenser, mais de contribuer aux OMD! Et d'aider le pays à s'en sortir....

RECOMMANDATIONS

1. Revoir positionnement des agences du SNU
2. Plus de coordination et mise en commun des partenaires (instit. Et ONG) – synergies non utilisées
3. Donner une vision unique des Nations-Unies – différents messages et perceptions – programme/politique – mandat UNIOGBIS
4. Donner plus d'importance à l'appropriation nationale (y inclut budgétaire)
5. Continuer le développement des capacités

RECOMMANDATIONS

6. La pérennité n'est pas assurée vu le manque généralisé de moyens (gouvernement et société civile) et la dépendance du financement externe. Partenariats *stratégiques* avec la société civile doivent être établis

7. Les efforts dans le secteur de la justice devraient être poursuivis. Le premier maillon est en place, mais il manque encore beaucoup à faire pour assurer l'administration de la justice, maintenant que l'accès à la justice pour les plus vulnérables existe.

RECOMMANDATIONS

8. Avec le fin du Programme Conjoint, un effort de planification conjointe stratégique est recommandé – donc de continuer dans la voie des programmes conjoints - en raison de la difficulté d'obtenir des fonds des bailleurs dans un contexte de diminution des ressources disponibles.

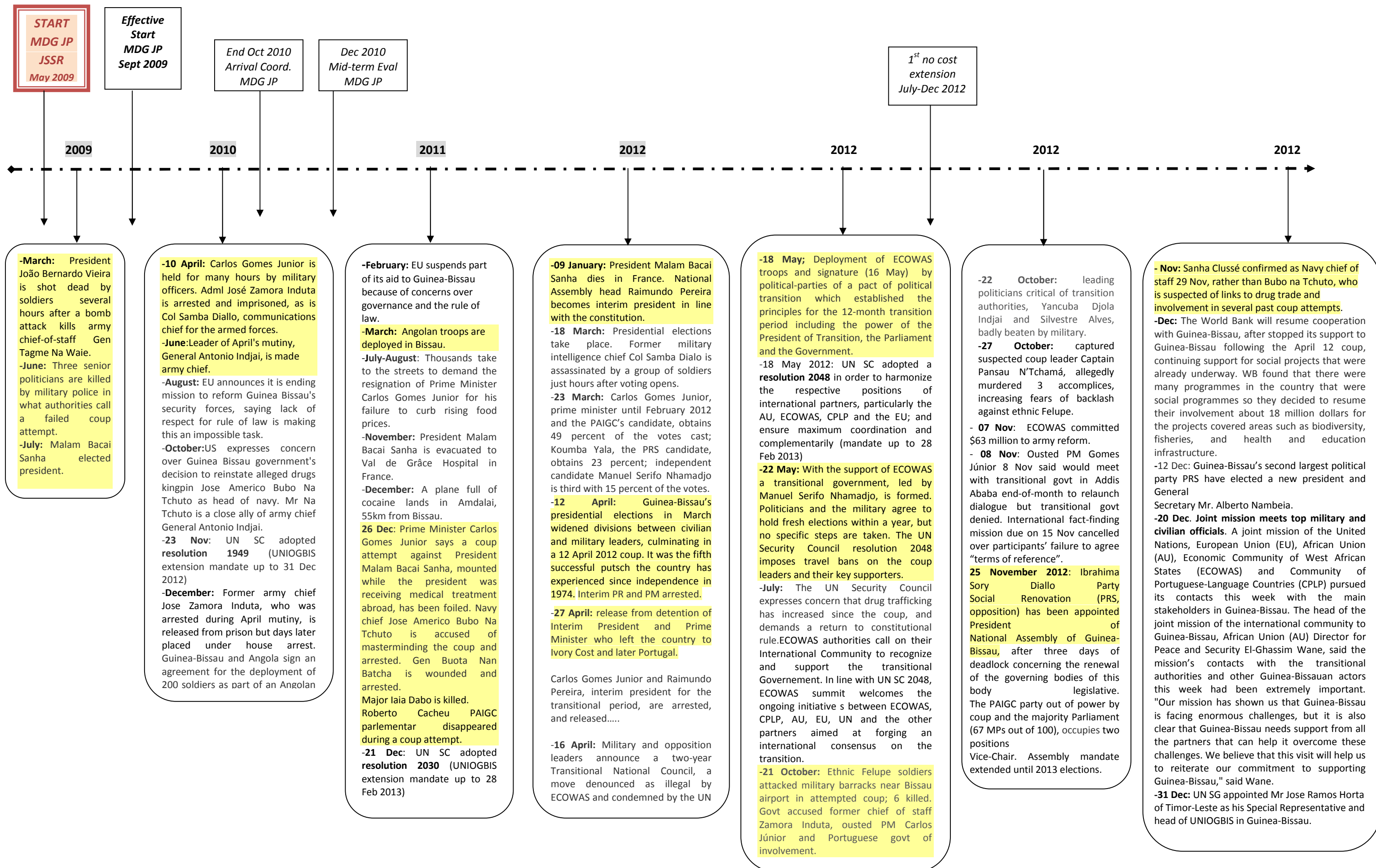
MERCI DE VOTRE ATTENTION! OBRIGADO!

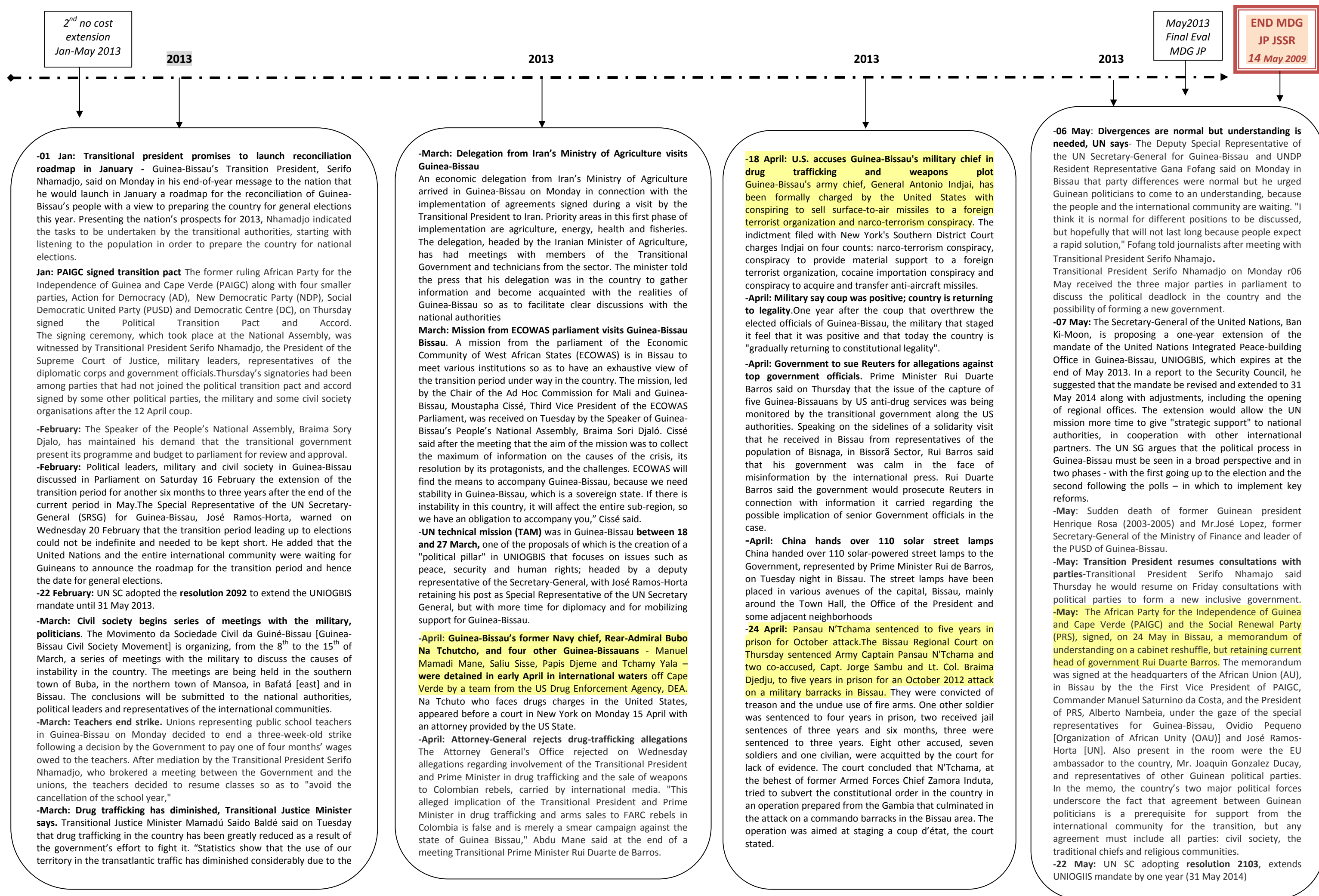
**VOS COMMENTAIRES, SUGGESTIONS ET
QUESTIONS SONT LES BIENVENUS.**

WWW.SUBURCONSULTING.ES

Annexe 5: Chronologie des Evénements du PC

GUINEA-BISSAU: Chronology of Instability period 2009 - 2013





MDG JP JSSR “Strengthening Justice and Security Sector Reform in Guinea-Bissau. Sustainability Strategy Plan Nov 2012 - April 2013.

1- Situation Analysis:

Guinea-Bissau took another dangerous turn on 12 April 2012, when the army arrested Prime Minister Carlos Gomes Júnior, who was about to be elected president. A military junta accused him of conspiring with Angola to curtail the military's power and quickly installed transitional authorities, before officially stepping aside on 22 May. International condemnation was swift, but differences developed between the Economic Community of West African States (ECOWAS) and the Community of Portuguese Speaking Countries (CPLP) still continued. The succession of political and military turmoil since the 1998 internal conflict, and particularly, the events of the last three years are the results of the instrumentalization of the defense forces and interference between the political and military control of power that keep the country in fragility. The first reforms of the functioning of the state in 2011 in the areas of defense, justice, security, public administration, combined with some support of donors, have nevertheless improved macroeconomic situation and a significant strengthening of capacities, particularly in the areas of justice and security. In that perspective, the implementation of a reform of security sector with the demobilization of military and police personnel, the fight against uncontrolled circulation of small arms, better border controls and strengthening the rule of law, accompanied by a pro-poor economic growth, remain the essential conditions for the country's development and social cohesion.

2- Programme background:

The Guinea-Bissau JSSR - MDG JP represents an opportunity to trigger joint common strategic working plan and catalyze efforts for coherent and integrated delivery as one for the benefit of the poor, with special attention to women. The government and state institutions have a fair involvement in programme interventions perceived as being the more important to them. It is important to underline that the MDG fund's presence continues to allow better harmonization and synchronization planning with others programmes as UNDP RoLS involved especially in SSR support to strengthen the overall strategy of national justice, security and defense sector reform. Regarding the Rule of law and security aspect of the MDG JP, it is important to note that the programme has adapted a people-centered approach that emphasizes access to justice in the regions, long-term capacity development and institutionalized training for the judiciary, planning and increased accountability in the sector.

3- Programme Sustainability:

It is planned that the joint programme management committee (PMC) will set up a consultation phase in the first quarter of 2013 in the light of the current experiences shared with the agencies and national stakeholders, on how to better integrate sustainable strategy aspects to the programme that can be realistically maintained by national authorities. The programme has also already identified potential donors to contribute to the achievement of the MDGs focusing on poverty and access to justice for all, and has developed a resource mobilization strategy. UNDP BCPR will continue to involve in the RoL programme support strategy in Guinea-Bissau for the years to come.

Continuous political instability and impunity in Guinea-Bissau have led the people to lose trust in the capacity of the justice sector to ensure and protect their civil, political, economical and social rights.

Many conflicts are rooted in a perceived breakdown of security and justice where individuals and groups are not able to obtain a fair remedy for their grievances and where political, legal and institutional biases marginalize segments of the population in such a way that they resort to violence. Access to justice, security and human rights are central to sustainable peace and stability and access to justice cannot be improved if there is no formal justice state present in the targeted regions and for formal justice to function there must be presence of the courts.

In light of several African experiences that have proven successful in this area, there is still a window of opportunity to launch immediately decentralization of services through mobile courts to reach the more remote areas of the country. The impact of having mobile courts fully functioning will be maximized from the recently established Access to Justice Centers.

Access to Justice Centers combined with “mobile” courts is a pilot experience that, proven successful, will lead to address good governance, community stabilization and foster future sustainable development.

Considerations (Answer to questions):

- Political Aspects (Will and sovereign decisions that the Government wants to support?)
- Strategic aspects of the Peace's consolidation (The strategic framework? Alignment with PRSP II)
- Programmatic and operational aspects (which purpose?)
- Financial aspects (Speed of availability of funds and the conditions / financing structure?)
- Human resources and beneficiaries?

Key elements:

- Assist partners develop relationship with donors in the view to securing longer-term funding, and provide training in project design and development;
- Technical assistance and training refined accordingly to ensure that skills acquired can be translated into daily practice;
- Managerial and information processes sustainable over the long-term within a continued adapted management training framework, to increase the capacity of such institution to operate indefinitely.

Requirements:

- Realistic and effective organizational structure;
- Sustainable plans;
- Continuous financial support;
- Adequate and qualified staff;
- Retention of staff and financial visibility are the two keys components in the capacity of Access to Justice Centres to sustain delivery of legal aid services to communities;
- Ongoing effective strategies for communication and fund-raising.

Next Steps (to be develop in the first quarter of 2012 under PMC leading within programme review meetings) :

- Develop criteria for prioritization of projects or activities that need to be sustained;
- Develop criteria for sustainability;
- Continue efforts to measure outcomes and impacts of projects as well as to design new project intervention;
- Increase and improve communication events;
- Mobilize partners and attract highly donors that feel passionately about the program's mission;
- Implementation of complementary programs UNDP-RoLS, UNWOMEN and UNODC – PBF;
- Promote programme sustainability by diversifying funding streams, focusing on client needs and letting clients inform programme changes.

1- **Programme background:**

The Guinea-Bissau JSSR-MDG Joint Programme has contributed, as a concerted effort of UNDP, UNFPA, UNODC and UNWOMEN, to support national priorities and international commitments to strengthen the national justice and security sector reform process, including by introducing conflict and gender sensitive approaches, thereby contributing to the development of a justice and security sector which operates according to the rule of law.

In its effort in strengthening the Rule of law and justice in the country, the programme adopted a people-centered approach, with strong focus on the demand side of justice that emphasized access to justice in the regions, long-term capacity development and institutionalized training for the judiciary, planning and increased accountability in the sector. The programme approach has been very much institutionalized and based on cooperation schemes between different institutions as the Ministry of Justice, BAR Association, Civil Society with clear legal framework establishing duties and responsibilities for all. National ownership was very high in the programme, also a recipe for success, due to the involvement of all partners since inception even in assessment and studies phases, policy making, legislative option and implementation.

2- **Programme Sustainability:**

UNDP is making efforts to ensure both continuity of actions, to strengthen institutional capacities and sustainability of activities implemented within the Joint Programme framework:

The main initiatives and strategic approaches to achieve both objectives are the following:

Strategic Vision

The main concern of UNDP is being to identify available options to ensure future sustainability of the tangible results achieved through the JSSR MDG programme and hence capitalize the investment done in terms of institutional building, as the case of the establishment of Legal Aid Schemes in the country (through the Access to Justice Centers) and capacity development institutions, as the National Judicial Training Center.

In order to improve Access and decentralization of Justice, in the aftermath of the JSSR MDG programme UNDP will work on four main strategies:

i) Decentralization of the Justice System and improvement of the Access to Justice for the poor, with special emphasis on women, ii) Strengthening the capacity of the Judiciary for better administration of justice in the region and communities, iii) Creation of proper mechanisms to ensure free legal assistance and representation and iv) Reinforcement of alternative mechanisms for resolution of conflicts at community level and interface with the formal justice sector.

Strategic Partnerships

By establishing strategic partnerships with other UN entities, namely UNWOMEN and UNICEF, UNDP aims to create further synergies within UNDG members, sharing knowledge and expertise in both areas of intervention, Access to Justice and Judicial Training and Mentorship, to ensure higher protection of citizen's rights, with special focus on vulnerable groups (including women and children), and hence strengthen public confidence in the justice sector.

To enhance Access to Justice to the most vulnerable, the Access to Justice Centers (CAJs) will be the platforms where such partnerships will be materialized, with preventive intervention through tailored legal awareness programmes and sensitization campaigns for women and children, and with responsive aid through psychological and social assistance to women and children victims of violence. The liaison between the Access to Justice Centers and the communities will be ensured by the National NGO "Human Rights League" that will inform the population on legal aid mechanisms available in Guinea-Bissau and how to recur to them to protect fundamental rights. The activity will be implemented under micro-grant schemes with technical and financial support provided by UNDP Human Rights project.

In regard to Judicial Training and Mentorship, at the established National Judicial Training Center (CENFOJ) a UNDP/UNWOMEN/UNICEF joint effort will ensure that all judicial actors are equipped with courses on equality and gender issues, juvenile justice and children in conflict with the law, issues that are heavily affecting the judicial system in Guinea-Bissau: training programmes to provide in-take career courses for judicial actors as well as continuing judicial education with specific programmes not only of the content of national, regional and international laws and human rights standards but various strategies for applying such principles in local courts.

Initiatives for funds mobilization

- In line with the JSSR MDG outcome 2 "Access to Justice services for the poor improved with a special focus on women", UNDP submitted a **proposal for a two year project (titled "Justice on Wheels") to the Democratic Governance Thematic Trust Fund (DGTTF) and was awarded with a grant of 300,000 USD**. The project objective is to increase access to justice for all, in particular women and children, and build trust on the judicial criminal system focusing on the decentralization of justice services in three regions (Mansoa, Cacheu and Bafata) establishing Mobile Court to provide judicial services in regions and sectors where the court is nonexistent as well as strategic support to the fixed courts.
- **The next phase of the UNDP/BCPR Global Programme for Justice and Security "Strengthening the rule of law in crisis-affected and fragile situations"**.
UNDP elaborated a concept note and a budget, and will submit the final project document to the Bureau for Crisis Prevention and Recovery (BCPR) Administration for consideration.
The total amount for the two year project is 3,517,000 USD. The UNDP's Bureau for Crisis Prevention and Recovery (BCPR) engagement in this area seeks to enhance physical and legal protection of people and communities, ensuring legal representation, access to justice and empowerment of communities and civil society. The programme will work to develop capacities of justice and law-enforcement institutions. Particular emphasis is placed on tackling sexual and gender-based violence.
- **UNDP has secured Peace Building Fund (PBF) funding in a total of 1.6 million as envisaged under the UNDP, UNIOGBIS, UNICEF, UNODC joint project "Strengthening Internal Security and Criminal Justice Systems in Guinea-Bissau"** earmarked for the construction of two regional courts (in the same location of the Access to Justice Centers) and National Judicial Training Center's permanent facilities. The project document has been signed and the annual Work plan formulated and approved by national authorities. Due to the current political instability in the country which prevails since April 2012, the funds are temporarily on hold until further notice from the Peace Building Secretariat.

3- Challenges

The sustainability remains a major challenge due to the general lack of resources and the weakness of the national budget. The country is heavily dependent on external financing.

**MDG JP JSSR “Strengthening Justice and Security Sector Reform in Guinea-Bissau”
Sustainability Initiatives for UN Women**

April 2013

1- Programme background:

The Guinea-Bissau JSSR - MDG JP represents an opportunity to trigger joint common strategic working plan and catalyze efforts for coherent and integrated delivery as one for the benefit of the poor, with special attention to women. The government and state institutions have a fair involvement in programme interventions perceived as being the more important to them. It is important to underline that the MDG fund's presence continues to allow better harmonization and synchronization planning with others programmes as UNDP RoLS and PBF involved especially in SSR support to strengthen the overall strategy of national justice, security and defense sector reform.

2- Programme Sustainability:

UN Women is making efforts to ensure continuity of actions to strengthen institutional capacities and sustainability of activities implemented within the Joint Programme framework.
The main initiatives to achieve it are the following:

Strategic Vision and South-South Partnership

Started a south-south strategic partnership between Cape Verde and Guinea Bissau taking in advantage the historical and cultural proximity in view to strengthening national capacities for combating violence against women (for planning, for building capacities, for engendering mechanisms of intersectorial services, to mobilize funds, to address responses to women's victims...). Initiatives in this sense were also taken to support national partners in “training methodology cycle project management” in order to allow them to better identify strategic objectives and to mobilize funds necessary to the continuity of actions.

Initiatives for funds mobilization

- Following on the efforts for the outcome 2 “Access to Justice services for the poor improved with a special focus on women”), UNWomen elaborated a concept note and budget for a joint proposal **“Acceleration of the implementation of the CEDAW/C/GNB/06's Recommendations, for the call for proposals of the United Nations Trust Fund to End Violence Against Women.**

The concept note was prepared in close collaboration with national partners (IMC and national NGOs) and is embedded in CEDAW Recommendations for the country and in national policies and plans, which are being implemented with the support of UN Agencies and multilateral and bilateral partners. The programme aims to promote fundamental changes in attitudes and stereotypes underlying power relations between men and women; capacity building, as well as strong and sustained investments in order to contribute to the eradication of VAW

It is a joint proposal from UNWOMEN, UNICEF, UNFPA, UNDP and UNIOGBIS (Gender Unit and SSR). UNWOMEN has been proposed as the administrative entity and as the project coordinator at a global level. The total budget requested for the three years implementation is about 990.895 USD.

The three main focus of the intervention are: (i) preventing violence, (ii) improving service delivery and (iii) strengthening institutional response.

- **H4+ SIDA Grant, *Global Initiative for Reproductive, Maternal, New Born and Child Health: since February actively participation at the technical level in the planning process and in the elaboration of the documents proposal for the operationalization of the joint project.***

Guinea Bissau has been selected and included on the Swedish Sida Grant for the H4+ Global Initiative for Reproductive, Maternal, Newborn and Child Health. The budget envisaged for the country is about \$6.9 million /3 year (\$2.3 million per year). Since February, the selected UN Agencies including UNWOMEN (WHO, UNICEF, UNFPA, UNAIDS and World Bank) worked closely with the Ministry of Health to propose an nation wide work plan.

In this frame UNWomen's participated at all stages of planning, contributing to the design of UNWomen's activities, ensuring the necessary funding amounting 222. 970000 USD as well as the integration of gender approach across the interventions. The UNWomen's entry point was to consider the VAW (Violence Against Women) as a public health concern having it directly impacts in the maternal mortality rate and the wellbeing of women and children, increasing the risk of contracting HIV and other diseases.

- **Formulation of a proposal for a joint project UNWOMEN and UNDP "*Enhance Access to Justice to Women victims of Gender Based Violence in Guinea-Bissau*" (regions: Gabú, Bissau, Oio, Cachéu and Bafatá).**

The aim of the proposal is to ensure access to justice for women victims of Sexual and Gender Based Violence through differentiated, skilled and free psychological and social assistance, provided by specifics Cells within the Access to Justice Centers. With the operation of Cells for Victims Assistance of GBV in CAJs (CAVs – *Célula de Atendimento às Vítimas*), we are expecting to create conditions for an adequate response to the needs of women victims, to increase the confidence of these in relation to justice and effective conditions for the reduction of perpetrator's impunity and also promoting a culture of non-violence.

The total one year budget for the project is 553.083 USD and its time frame is of one-year implementation. The document proposal is part of the efforts and strategies to perpetuate the MDG-F JP's results and to ensure the sustainability of good practices and initiatives developed under the joint project. It is being presented as instrument for funds mobilization for the implementation of news joint projects.

Strengthening of UNWomen's intervention in the country

The recent appointment of the UNW Programme Coordinator for Guinea-Bissau will greatly contribute to a more comprehensive UN intervention regarding gender equality and women's empowerment, especially the much needed technical support for the National Women Machinery and the continuity of efforts for mainstreaming gender in our programs in support of national development.

3- Challenges

The sustainability remains a major challenge due to the general lack of resources and the weakness of the national budget. The country is heavily dependent on external financing.

Annexe 7: Plan de suivi de l'évaluation intermédiaire

Guinea- Bissau MDG F-J Joint Programme -MDTF Atlas Project No: 00071826

Title: Strengthening Justice and Security Sector Reform in Guinea-Bissau – JP Improvement Plan

Jan. 2012

Evaluation Recommendation No. 1 : Il est fortement conseillé de revoir la formulation des résultats et de cadre de résultats. Les objectifs sont parfois par trop ambitieux et ils devraient être reformulés en accord avec les résultats réels anticipés. En particulier, il faut revoir les indicateurs qui doivent servir à démontrer les résultats obtenus par le PC de manière plus réaliste et non pas ceux obtenus par le gouvernement (par exemple le passage d'une loi n'est pas de la compétence du SNU). Ceci n'implique pas un changement d'orientation stratégique mais plus un resserrement des différents produits, qui sera fait en session de travail par l'équipe du PC sous la supervision du Coordonnateur du PC.

Response from the Joint Programme Management

Key actions	Time frame	Person responsible	Follow-up		Secretariat	
			Comments	Status	Comments	Status
1.1 Review results framework and objectives for the action plan April 2011-April 2012	March 2011	Gerard Chagniot Coord.MDG Ana Graça Prog.Manager	-Indicators and expected results revised accordingly	PMC endorsed M & E revised framework proposed (25 /03/2011)		

Evaluation Recommendation No. 2 : Compte tenu des délais d'exécution rencontrés en raison des contraintes exogènes au PC, il faudrait demander à l'AECID et au Secrétariat OMD d'accorder une année supplémentaire au PC pour consolider ses résultats révisés, arriver à ses objectifs révisés et compléter son plan d'action.

Response from the Joint Programme Management

Key actions	Time frame	Person responsible	Follow-up		Secretariat	
			Comments	Status	Comments	Status
2.1 Request for one year prolongation	December 2011	Gerard Chagniot Coord.MDG Ana Graça Prog.Manager	-According to the MDG programmes guidelines (Feb 2011) the formal request for a year extension will be initiated jointly with the preparation of 2012 plan and the final instalment request in Jan. 2012.	Docs to be prepared and sent to the MDG Secretariat for approbation before end of Feb 2012 at the latest.		

Evaluation Recommendation No. 3 : Il faudrait resserrer la coordination avec les agences du SNU autour des objectifs stratégiques du PC et donner une plus grande visibilité au PC en matière de communication pour une meilleure concrétisation des objectifs et renforcer ainsi l'appartenance à la structure. Ceci passe par une plus grande participation des partenaires aux réunions de coordination (CGP) des partenaires comme l'UNIOGBIS, l'UE, l'Agence de Coopération Espagnole, et la société civile, une meilleure transparence et communication (ce qui pourrait s'améliorer avec la préparation d'un plan de communication spécifique au PC et de plus amples efforts de dissémination).

Response from the Joint Programme Management

Key actions	Time frame	Person responsible	Follow-up		Secretariat	
			Comments	Status	Comments	Status
3.1 Extend PMC members to close partners	March 2011	Gerard Chagniot Coord.MDG	-Since the first PMC of the year (25/03/2011), EU, UNIOGBIS, CSOs are regularly invited to participate and also informed on the progress of activities through bi monthly edited programme news paper.	Done		
3.2 Drafting a specific communication plan	June December 2011	Gerard Chagniot Coord.MDG Ana Graça Prog.Manager	-A first draft has been elaborated and a revised version will be edited in the first quarter of 2012 following lessons learnt and improve stakeholders commitments; -Posters and brochures on programme presentation produced and disseminated jointly with the other MDG nutrition programme.	Communication plan is currently under review to better assist in the integration of the joint programme results into a new strategic and programme design within national development priorities framework, after the JP completed its activities		

Evaluation Recommendation No. 4 : Les agences du SNU doivent s'engager à suivre les plans de travail établis conjointement sous la Coordination du PC. A défaut le Coordonnateur du PC doit informer le Secrétariat des agences qui n'accomplissent pas les activités définies dans le plan de travail annuel afin d'en référer à leur siège respectif.

Response from the Joint Programme Management

Key actions	Time frame	Person responsible	Follow-up		Secretariat	
			Comments	Status	Comments	Status
1.1 Following working plan giving attention to the coherence of activities	Along the year	Gerard Chagniot Coord.MDG	Monthly/Weekly progress monitoring process implemented closely with the agency and partners.	In course		

Evaluation Recommendation No. 5: Afin d'améliorer l'efficacité et la transparence du PC, il faudrait trouver un moyen pour que les agences non-résidentes assurent la transmission d'un rapport financier régulier au Coordonnateur du PC, idéalement de manière mensuelle. Ceci demande aussi l'accès aux outils de gestion de manière régulière. Il faut voir s'il est possible que le Coordonnateur du PC puisse avoir accès au système financier des autres agences du SNU (UNIFEM et UNODC).

Response from the Joint Programme Management

Key actions	Time frame	Person responsible	Follow-up		Secretariat	
			Comments	Status	Comments	Status
2.1 Advocate to the non resident agency about the needs of regular transmission of financial monthly reports.	March 2011	Gerard Chagniot Coord.MDG	-UN Women which use the same Atlas management system as UNDP and UNFP provided regular financial inputs and allowed the gender specialist to manage Atlas from Bissau; -Some residual difficulties are still facing in regular providing financial information with UNODC which are not part of Atlas system	Done UNODC Regional and Main office are regularly briefed and some progress/financial reporting improved .		

Evaluation Recommendation No. 6: Le PC doit maintenir le plus gros des efforts sur l'assistance technique et la formation des différents partenaires, en continuant à concentrer les efforts sur les activités les plus porteuses et celles qui génèrent un effet multiplicateur, en laissant, comme il a été le cas jusqu'à présent, le travail d'infrastructure certes nécessaire mais hautement coûteux, à d'autres bailleurs de fonds, tout en continuant d'exploiter les synergies avec les bailleurs de fonds comme cela a été le cas avec l'UE.

Response from the Joint Programme Management

Key actions	Time frame	Person responsible	Follow-up		Secretariat	
			Comments	Status	Comments	Status
3.1 Continue concentrated approach on access to justice strategies as a means of reducing conflict focusing on the poor and women.	All year	Ana Graça Prog.Manager	Closely with the UNDP Rule of law programme targeting establishment of legal aid and working with traditional justice, the MDG programme continue to support initiative on development capacities within the expected results. The programme also takes opportunity of the elaboration of new PBF project to include the needs of supporting the creation of two regional courts.	Done		

Evaluation Recommendation No. 7 : La pérennité n'est à ce stade pas assurée vu le manque généralisé de moyens et la faiblesse du budget national. Le pays est donc largement dépendant des financements externes. Un appui particulier devrait être donné aux partenaires à l'aide d'une formation à la méthodologie du cycle de gestion de projet, afin de permettre à ceux-ci de mieux évaluer la pertinence des objectifs et la performance des résultats obtenus pour mieux appréhender la pérennisation des actions stratégiques encourues. Ceci afin de leur permettre de mieux mobiliser les ressources nécessaires pour la continuité des actions de renforcement des institutions.

Response from the Joint Programme Management

Key actions	Time frame	Person responsible	Follow-up		Secretariat	
			Comments	Status	Comments	Status
1.1 Technical support on results based management to better manage and envision programme's performance.	April 2012	Gerard Chagniot Coord.MDG Ana Graça Prog.Manager	-The programme has already raised the importance of this critical issue for the long term life of the justice and security reform and will continue to improve the national capacities within a formal cycle of specific training with the new M & E specialist of the Co beginning of next year. -The programme has also already identified potential donors to contribute to the achievement of the MDGs focusing on poverty and access to justice for all, and has developed a resource mobilization strategy.	Incipient training support on specialized sectors done. Updated RBM training plan will be reinforced by beginning of 2012. In course between the end of 2011 and first quarter of 2012.		

Evaluation Recommendation No. 8: Le point précédent peut prendre la forme d'un partenariat stratégique avec les organisations de la société civile. En effet à l'heure actuelle les organisations qui travaillent avec les acteurs du PC sont essentiellement membres du réseau RENUV et travaillent sur les questions de violence de genre, mais ce n'est pas un partenariat inclusif. Il existe d'autres réseaux d'ONGs qui pourraient aussi contribuer aux activités du PC tout en profitant des formations qui se donnent aux partenaires afin de pouvoir contribuer aux différentes activités.

Response from the Joint Programme Management

Key actions	Time frame	Person responsible	Follow-up		Secretariat	
			Comments	Status	Comments	Status
2.1 Assess the partnership's network in order to strengthen their opportunity to better involve inclusively.	April 2012	Antje Kraft Gender and Governance Specialist UN Women	-Several capacity building sessions have been held in 2011 on a variety of Gender issues as well as RBM to CSOs by UNFPA and UN Women in the context of the National Gender Policy and NGO activities. In the first quarter of 2012 a 3-day training on gender sensitive RBM will be given to national partners of the MDG-F; -Similar training is planned within the permanent secretary of SSR steering committee in the domain of planification and RBM approach.	In course and will be reinforced along the year 2012.		

- 4 years: May 2009 - June 2012 (Starting implementation September 2009) Total Funded Budget: 3,854,817\$
 • No-cost extension 1: (6 months) 31 December 2012
 • No-cost extension 2: (4 months and 14 days) 14 May 2013
 Fund Management Option: pass-through

	Year One (May 2009)				Year Two (05 April 2011)				Year Three (05 March 2012)				Total \$ USD		
	UNDP	UNFPA	UNWOMEN	UNODC	UNDP	UNFPA	UNWOMEN	UNODC	UNDP	UNFPA	UNWOMEN	UNODC			
Programme Cost	855,050	211,500	136,500	181,250	818,367	0	273,000	157,510	711,205	0	136,500	121,750	3,602,632		
Total with Indirect support Cost	914,904	226,305	146,055	193,938	875,653	0	292,110	168,536	760,989	0	146,055	130,272	3,854,817		
Total	1,481,202 (38,42%)					1,336,299 (34,66%)					1,037,316 (26,90%)				3,854,817

Un Agencies	Year One			Year Two			Year Three			Total \$ USD	
	(including support costs)			(including support costs)			(including support costs)			(including support costs)	
UNDP	914,904			875,653			760,989			2,551,546	(66,19%)
UNWOMEN	146,055			292,110			146,055			584,220	(15,16%)
UNODC	193,938			168,536			130,272			492,746	(12,78%)
UNFPA	226,305									226,305	(05,87%)
Total	1,481,202	(38,42%)		1,336,299	(34,67%)		1,037,316	(26,91%)		3,854,817	(100%)

Financial Expenditures Status (May 2009 – 14 May 2013)

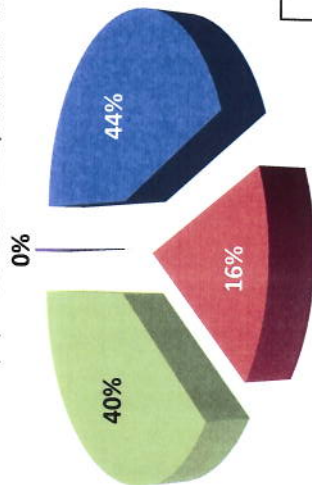
Project ID	Budget items		Human Resources	Equipment Cost	Operational Costs (Activities , Travel, Grants & Running costs)	Balance	Programme Costs Expd.	Indirect Support Cost (7%)	Total Budget
	UN Agencies								
00071826	UNDP		1,131,104 * (47%)	355,489 (15%)	898,029 (38%)	0	2,384,622 (100%)	166,924	2,551,546
00072695	UNWOMEN		95,429 (17%)	152,191 (28%)	298,380 (55%)	0	546,000 (100%)	38,220	584,220
GNBU47 FSB 6318	UNODC		332,623 (72%)	36,281 (08%)	78,707 (17%)	12,899 (03%)	460,510 (100%)	32,236	492,746
GNB5G11A	UNFPA		18,999 (09%)	17,532 (08%)	173,876 (82,5%)	1,093 (0,5%)	211,500 (100%)	14,805	226,305
	Total		1,578,155 (44%)	561,493 (15,5%)	1,448,992 (40%)	13,992 (0,5%)	3,602,632 (100%)	252,185	3,854,817

* MDG F JP International Coordinator salary cost (26 months) represent 54% of the UNDP total HR amount. Without this cost, the UNDP HR section would represent only 26% of the amount.

MDG F-JP- JSSR 2009-2013

(Cumulative Prog Cost Expd. UNDP-UNWOMEN-UNODC-UNFPA)

■ Human Resources ■ Equipment Cost ■ Operational Costs ■ Balance



3,854,817 \$ USD

UNWOMEN

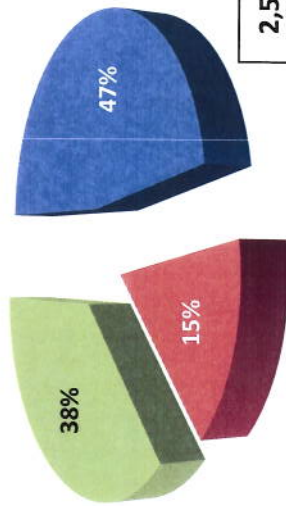
■ Human Resources ■ Equipment Cost ■ Operational Costs



584,220 \$ USD

UNDP

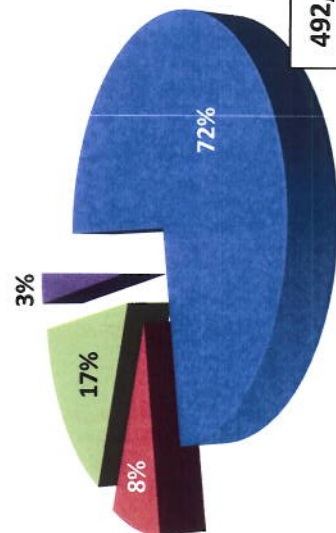
■ Human Resources ■ Equipment Cost ■ Operational Costs



2,551,546 \$ USD

UNODC

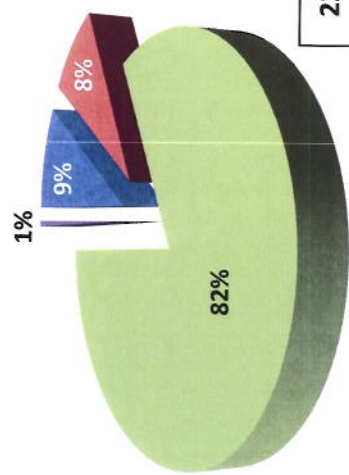
■ Human Resources ■ Equipment Cost ■ Operational Costs ■ Balance



492,746 \$ USD

UNFPA

■ Human Resources ■ Equipment Cost ■ Operational Costs ■ Balance



226,305 \$ USD

Centro de Acesso à Justiça (CAJ) - Quadro Estatístico Setembro 2011 – 30 Abril 2013 (20 meses)

<u>CAJ URBANO</u>		Total de Utentes			Crianças/Adolescentes - Jovens & Adultos			Casos Resolvidos	Casos Não Resolvidos
Região	CAJ	Homen	Mulheres	Total	0 < 18	> 18 – 35 <	> 35		
SAB	Bissau Velho	570	172	742	18	308	416	530	212
SAB	Bissau Bairro Militar	453	133	586	30	337	219	383	203
S/Total		1,023	305	1,328	48	645	635	913	415

<u>CAJ RURAL</u>		Total de Utentes			Crianças/Adolescentes - Jovens & Adultos			Casos Resolvidos	Casos Não Resolvidos
Região	CAJ	Homen	Mulheres	Total	0 < 18	> 18 – 35 <	> 35		
Oio	Mansoa	362	90	452	36	173	242	220	232
Cacheu	Canchungo	700	166	866	30	392	445	720	146
S/Total		1,062	256	1,318	66	565	687	940	378

<u>CAJ</u>	Total de Utentes			Crianças/Adolescentes - Jovens & Adultos			Casos Resolvidos	Casos Não Resolvidos
	Homen	Mulheres	Total	0 < 18	> 18 – 35 <	> 35		
	2,085 (79%)	561 (21%)	2,646	114 (04%)	1,210 (46%)	1,322 (50%)	1,853 (70%)	793 (30%)