



**EVALUATION FINALE DU PROJET APPUI
CONSEIL STRATEGIQUE A LA REFORME DU
SECTEUR DE LA SECURITE EN GUINEE
"RSS III"**

RAPPORT D'EVALUATION

**Par
Cheikh FAYE
Consultant International**

MAI 2019

Sommaire

Résumé Exécutif	4
1. Concept du Programme	4
2. Constatations de l'évaluation	4
2.1. Pertinence	4
2.2. Efficacité	5
2.3. Efficience	6
2.4. Durabilité.....	7
2.5. Impacts	7
3. Leçons apprises	7
4. Recommandations	9
Introduction	11
1. But de l'évaluation	11
2. Portée de l'évaluation.....	11
3. Objectifs de l'évaluation et questions évaluatives subséquentes.....	11
4. Evaluabilité du projet	11
5. Méthodologie.....	12
5.1. Revue documentaire	12
5.2. Entretiens.....	12
5.3. Echantillonnage	13
5.4. Cadre d'analyse	13
5.5. Calendrier de la mission	14
1. Contexte national.....	15
2. Contenu du projet.....	16
2.1. Contenu stratégique.....	16
2.2. Théorie du changement sous-jacente au projet	17
2.3. Cadre de mise en œuvre	17
2.4. Cadre budgétaire.....	17
2.5. Modifications intervenues en cours de mise en œuvre.....	18
2. Analyse de données-Evaluation de performances	18
2.1. Pertinence	18
2.1.1. Pertinence stratégique : alignement sur les priorités nationales du pays.....	18
2.1.2. Pertinence opérationnelle : qualité des approches et contenus spécifiques.....	18
2.1.3. Pertinence logique : qualité du cadre de résultats et des ressources.....	18
2.2. Efficacité	19
2.2.1. Gestion efficace et pérenne des FDS.....	19
2.2.2. Contrôle républicain des FDS	23
2.2.3. Justice militaire.....	26
2.2.4. Mise en œuvre de la dimension Genre	28
2.3. Efficience	29
2.4. Durabilité.....	30
2.5. Impacts	32
Conclusion.....	34
1. Constatations clés.....	35
2. Enseignements clés.....	38
3. Recommandations	40
ANNEXES	42
1. Matrice d'évaluation.....	43
2. Matrice d'évaluation.....	45
3. Bibliographie	49
4. Liste des structures institutions personnes rencontrées	50
5. Termes de référence de la mission	51

Acronymes

"E"	Performance Elevée
"F-N"	Performance Faible à Nulle
"M"	Performance Moyenne
CNP	Comité National de Pilotage
COS	Commission d'Orientation Stratégique
CPD	Document de Programme Pays
CSDN	Conseil Supérieur de la Défense Nationale
CTP	Conseiller Technique Principal
CTS	Comité Technique Sectoriel
CTS	Commission Technique de Suivi
FDS	Forces de Défense et de Sécurité
FDS	Forces de Défense et de Sécurité
H/F	Hommes/Femmes
HCDH	Haut Commissariat aux Droits de l'Homme
PBF	Fonds de Consolidation de la Paix
PBSO	Bureau d'Appui à la Consolidation de la Paix
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPCP	Plan d'Actions Prioritaire pour la Consolidation de la Paix
PRODOC	Document de Projet/Programme
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RSS	Réforme du Secteur de la Sécurité
SNAP	Stratégie Nationale d'Actions Prioritaires
SNU	Système des Nations Unies
UE	Union Européenne
UNDAF	Plan Cadre des Nations Unies pour l'Assistance au Développement
USAID	Agence Américaine pour le Développement International
USAID	Agence Américaine pour le Développement International
USD	Dollar des Etats Unis d'Amérique
VBD	Violences Basées sur le Genre

Résumé Exécutif

1. Concept du Programme

i. Couvrant la période 2017-2018, après deux extensions sans coût additionnel, le Projet d'Appui-Conseil Stratégique à la Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS, cycle III) était doté d'une enveloppe budgétaire de 1 499 813,72 dollar américain, entièrement mobilisés auprès du Fonds pour la Consolidation de la Paix, et réparti entre 85,68% pour le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et 14,32% pour le Haut Commissariat aux Droits de l'Homme (HCDH). Au 28 Mars 2019, le taux d'exécution budgétaire global s'élève à 81,29%.

ii. La théorie du changement qui sous-tendait les interventions projetait que l'appui conseil stratégique aux acteurs nationaux de la RSS, d'une part, son ancrage dans un cadre institutionnel cohérent et stable, d'autre part, pérenniseraient le processus de réforme et favoriseraient l'émergence de forces de défense et de sécurité républicaines. Si l'assistance technique aux dynamiques sectorielles de réforme s'est poursuivie et renforcée, en revanche des inerties nationales ont empêché la rationalisation du cadre de pilotage et de coordination du processus. Au-delà de ses acquis opérationnels robustes, la stratégie de sortie du projet centrée sur l'appropriation nationale tirée par un pilotage stratégique consolidé, a été fragilisée par le non fonctionnement persistant du Conseil Supérieur de la Défense Nationale et de la Commission d'Orientation Stratégique.

2. Constatations de l'évaluation

2.1. Pertinence

iii. *Constat #1 : Dans le fond, le Projet d'Appui-Conseil Stratégique à la Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS, cycle III) était bien aligné sur les priorités nationales de la Guinée et de ses partenaires en matière de réforme du secteur de sécurité.* Il découlait¹ du domaine 1 du Plan Prioritaire de Consolidation de la Paix (PPCP II) pour la Guinée, domaine qui porte sur la Réforme du Secteur de Sécurité. Le projet était également aligné sur les cadres de coopération des agences récipiendaires : le CPD du PNUD dont la "Gouvernance et la consolidation de la paix" constituent le premier pilier stratégique, d'une part ; le Cadre de coopération technique sur le terrain de HCDH, dont le Pilier 2 porte sur l'"Appui aux structures et institutions nationales en matière de protection des droits humains", d'autre part.

iv. *Constat #2 : La pertinence du cadre logique, est robuste globalement, malgré une déstabilisation liée à la mise en œuvre.* La matrice décline extensivement la chaîne des résultats et des produits avec leurs indicateurs respectifs. Mais sa partie haute sur la consolidation du cadre légal stratégique a été maintenue en l'état sans avoir pu, dans la pratique, être un véritable lieu d'investissement pour le projet, comme cela a été le cas pour le niveau opérationnel. Par exemple, les objectifs initiaux en matière de notes stratégiques à délivrer aux hautes autorités nationales ont indûment été maintenus dans la matrice des résultats du projet, alors que le Conseiller technique principal qui devait s'en charger n'était pas en place, son poste étant resté gelé depuis Mars 2017.

¹ "Le projet découle directement du domaine 1 du PPCP 2, la Réforme du Secteur de Sécurité. Il vise à faciliter le processus de mise en œuvre de la RSS en Guinée en apportant un appui conseil stratégique au Gouvernement et aux structures de mise en œuvre de la RSS pour leur permettre de coordonner efficacement le programme national d'actions prioritaires de la RSS, et faire des FDS de la Guinée des forces disciplinées et républicaines, soumises au contrôle de l'autorité civile, respectueuses de l'état de droit et redevables de leurs actes." (source : Document de Projet, RSS3)

2.2. Efficacité

v. **Constat #3 : La Réforme du Secteur de la Sécurité, dans sa globalité, aura beaucoup contribué à la restauration du cadre républicain en Guinée, donnant même à l'expérience du pays en matière de RSS un profil d'exemplarité inspirant pour d'autres.** Les forces de défense et de sécurité ont durablement été une dimension clé des crises politico-militaires vécues par le pays. Certes la Guinée n'a pas connu de conflit interne ouvert, mais n'a pas été épargnée par les résonnances des guerres civiles vécues par nombre de ses voisins. Les autorités nationales post transition ont eu une juste lecture de ce contexte et, accompagnées par la communauté internationale, ont porté une dynamique de réforme du secteur, ayant permis une professionnalisation des forces de défense et de sécurité et une pacification de l'espace public.

vi. Ramenée dans les casernes et dorénavant tournée vers les frontières, l'armée en particulier a été engagée dans un processus de professionnalisation, avec un double mouvement d'ajustement de ses effectifs (4000 éléments mis à la retraite) et de projection à l'extérieur à travers les opérations de maintien de la paix des Nations (4000 casques bleus déployés). La restauration de la justice militaire à travers un cadre légal rénové et des juridictions opérationnelles, a aidé à faire reculer l'impunité dans le corps. Le maintien de l'ordre, laissé en priorité à des forces de sécurité progressivement formées à cet effet, a été strictement réglementé à travers une loi largement diffusée. Des corps comme ceux de la conservation de la nature et de la protection civile ont été restaurés comme forces paramilitaires dotées de statuts appropriés, tandis que la douane et la garde pénitentiaire ont, eux aussi, amélioré le cadre légal et renforcé leurs capacités techniques. La Phase III de la Réforme était justement destinée à conforter ces acquis et à améliorer leur durabilité, à travers une appropriation stratégique nationale et un ancrage institutionnel plus robuste.

vii. **Constat #4 : Au niveau opérationnel, le projet RSS3 a aidé les secteurs de défense et de sécurité à se consolider, en droite ligne des acquis des phases précédentes de la réforme.** Dans le domaine de la sécurité, 800 éléments des forces de police ont été mis à niveau sur la loi 09 qui organise le maintien d'ordre. 2.172 situations de détentions dont 577 gardes-à-vue ont fait l'objet de missions de contrôle de régularité sur site de détention de la police comme de la gendarmerie. 25 formateurs de formateurs ont été formés dans le sous-secteur de la police routière, une vitrine qui doit encore améliorer son registre comportemental. Quelque 119 magistrats, greffiers et officiers de police judiciaire, ainsi que 123 commandants d'unités, ont été formés dans le cadre de l'opérationnalisation de la Justice militaire qui a vu ses juridictions ouvrir au niveau régional. Une troisième cohorte 210¹ écocardes rapproche le pays de la norme internationale d'au moins 1 conservateur de la nature pour 10 km² de forêt classée. Bien que la représentation des femmes dans les forces de défense et de sécurité soit encore un défi, des acquis existent à cet égard, avec notamment la mise en place et l'équipement en cours de structures du genre dans les différents secteurs de la réforme, dont certains travaillent déjà sur des dispositifs de discrimination positive pour favoriser le recrutement de femmes dans leurs effectifs. Les secteurs ont aussi, dans l'ensemble, poursuivi la révision de leurs textes de base.

viii. **Constat #5 : Au niveau de l'appropriation politique et de l'animation stratégique de la réforme, toutefois, l'on observe une baisse de régime qui peut enrayer la dynamique de réforme et, à terme, compromettre les résultats impressionnants du pays dans le domaine.**

¹¹ Recrutement directement financé par l'UE, mais ayant bénéficié de l'assistance technique distante du projet à travers l'encadrement technique des responsables du sous-secteur qui ont participé à des sessions de renforcement de capacités dans la période.

La Commission d'Orientation Stratégique (COS), cadre de coordination et de pilotage au plus haut niveau de l'Etat et de ses partenaires, ne s'est pas réunie une seule fois pendant la période sous revue : une réunion préparée par le projet n'a finalement pas eu lieu dans un contexte de remaniement ministériel où les nouvelles équipes n'étaient pas assez à niveau sur les questions à l'ordre du jour. Le Conseil Supérieur de la Défense Nationale (CSDN), institué pour servir d'organe permanent de pilotage, n'est toujours pas fonctionnel, bien que son staff soit nommé. Des inerties institutionnelles et des logiques centrifuges dans les secteurs ne laissent pas le CSDN exercer son rôle. Le fait que le poste de Conseiller Technique Principal de haut niveau, présent dans le dispositif de projet lors des phases précédentes, n'ait pas été reconduit dans la RSS3, a aussi coupé la réforme d'une source de conseil stratégique.

ix. **Constat #6 : Le non fonctionnement du pilotage et de la coordination stratégiques finit par induire des effets délétères sur la dynamique et la consolidation de la réforme.**

Faute de plaidoyer de haut niveau, le financement intérieur stagne à 72 milliards de FG depuis 2016, ce qui signifie une baisse cumulée de 18% en termes réels (taux d'inflation de 8,9%, selon la Banque Mondiale). L'absence d'une coordination forte laisse par ailleurs les secteurs à eux-mêmes, avec le risque subséquent d'essoufflement ou de reflux sur certains acquis de réforme. Le retour des forces armées dans le dispositif de maintien d'ordre, à travers leur présence dans les brigades de sécurité intégrées positionnées dans Conakry depuis trois mois, est un recul par rapport aux dispositions de la loi 09 qui encadre strictement et différemment l'engagement de l'armée dans ce domaine. Avec le non respect du plafonnement¹ de la durée de 4 ans maximum à un poste de commandement, c'est aussi un autre acquis dans la gouvernance militaire qui est détricoté.

x. **Constat #7 : Les redéploiements massifs et récurrents des personnels dans les secteurs installent une déstabilisation quasi permanente du bassin des ressources humaines de la réforme, et gênent en conséquence la continuité des dynamiques de développement de capacités.**

La dernière occurrence du phénomène a trait à la nouvelle expérience de soutien aux capacités des forces armées en maintien de la paix en contexte onusien. Auparavant, le staff de l'Ecole de police a été renouvelé à une exception près, et ainsi du leadership au sein du Comité technique du secteur de la sécurité, et d'autres foyers de responsabilité. Le problème n'est pas les mutations elles-mêmes, mais le fait qu'elles ne soient pas assorties des sûretés minimales pour garantir la continuité des substrats institutionnels en construction.

2.3. Efficience

xi. **Constat #8 : Les standards de gestion et autres choix budgétaires pratiqués par les agences récipiendaires ont favorisé dans une certaine mesure l'optimisation des ressources de coopération du projet, tandis que des inerties budgétaires ont été notées dans l'exécution des ressources nationales de la réforme.**

Environ 70% du financement PBF a pu être acheminé vers les bénéficiaires finaux à travers des activités opérationnelles, contre 30% dédié aux coûts d'intermédiation. Ce profil de dépenses a été rendu possible par le gel du poste de CTP qui a eu pour effet bénéfique de contenir les coûts de personnels. Toutefois cette rationalité budgétaire a eu un coût stratégique, l'absence de cette ressource de haut niveau ayant aussi amputé le projet de sa capacité d'influence sur le haut de la pyramide étatique. En ce qui concerne les ressources internes, le budget de 72 milliards de GNF, même en stagnation, n'est pas entièrement dépensé du fait de la difficulté à obtenir un décret présidentiel de ré-affectation des ressources du titre 3 au titre 5 de la Loi de Finances.

¹¹ Un projet de loi est d'ailleurs en cours pour abroger ce plafonnement.

2.4. Durabilité

xii. **Constat #9 : Si la réforme a jusqu'ici généré des valeurs ajoutées importantes, essentielles même à la stabilisation du pays, et suscité un profil d'exemplarité scruté de l'extérieur, la pérennité de ces acquis est menacée par le délitement du pilotage stratégique du dispositif de réforme.** Le sous-secteur de la défense qui était comme la vitrine étincelante de la réforme montre plus d'un signe de reflux : avec l'engagement des militaires dans les unités mixtes de sécurité installées ces derniers mois à certains endroits de la capitale, l'armée est pratiquement revenue dans le maintien d'ordre courant, sans se plier aux dispositions strictes édictées dans la loi 09 ; le verrou du maximum de 4 ans à un poste de commandement, qui était un acquis de gouvernance militaire, est menacé par un projet de révision en cours. Dans des sous-secteurs comme la sécurité, mais aussi la conservation de la nature ou encore la protection civile, le relâchement de l'impulsion et de l'accompagnement stratégiques du haut niveau essouffle les dynamiques.

2.5. Impacts

xiii. **Constat #10 : L'impact se prêtant peu à l'isolement de ses sources, la réforme, toutes phases confondues, a eu une grande résonance dans le sous-secteur de la défense nationale, et des effets moins prégnants mais réels dans d'autres compartiments des FDS.** Poursuivant la dynamique d'assainissement des forces armées, le projet RSS3 a notamment contribué au recul de l'impunité dans les rangs et dans la hiérarchie, avec l'opérationnalisation du Tribunal militaire à travers toutes les régionales : 15 cas de militaires en conflit avec la loi, dont 11 ayant connu un jugement, ont été enrôlés dans ce cadre. Les renforcements de capacités dans les forces de sécurité, dont les bénéficiaires dans la période sous revue approchent le millier, ne se sont pas encore traduits par des mutations fortes dans le comportement des forces de police et l'image que les populations ont d'elles : le maintien d'ordre à l'occasion des manifestations liées aux élections locales de 2018 a été entaché par une létalité élevée. Dans la douane, à la faveur de tournées de consultations à travers le pays, les acteurs font cas d'une amélioration de la relation avec les usagers, lisible notamment à travers une baisse des réclamations (source CTS). La protection civile, la garde pénitentiaire et la conservation de la nature (cette dernière s'est enrichie d'une nouvelle cohorte de 210 éléments dans la période) ont poursuivi leur renaissance opérationnelle dans la suite de la rénovation de leurs cadres légaux dans les phases précédentes de la réforme.

3. Leçons apprises

xiv. **Leçon apprise #1 : La réforme sécuritaire est un processus de longue haleine, qui se bonifie particulièrement lorsqu'il est porté par un leadership constant et de haut niveau, dont le délitement induit à l'inverse une baisse de régime et des phénomènes de reflux.** Les phases précédentes de la RSS ont été de puissants vecteurs de progrès parce que le leadership était de haut niveau, impulsait, coordonnait et accompagnait les dynamiques sectorielles ; les fonds de souveraineté du président de la République abondaient même les ressources de la réforme. Cette gouvernance politico-stratégique a manqué à la phase 3, où les secteurs ont comme été laissés à eux : même la Commission technique de Suivi n'a pas atteint le nombre de réunions techniques qu'elle devait tenir selon le document de projet. A la faveur de cette faible coordination stratégique, des phénomènes de reflux ont été observés comme le retour d'éléments des forces armées dans des dispositifs de maintien d'ordre en dehors des dispositions strictes édictées dans la loi 09, mais aussi la révision en cours de l'interdiction de passer plus de 4 ans dans un même poste de commandement militaire (disposition qui n'était au demeurant pas strictement respectée !). Dans d'autres compartiments du secteur, comme la sécurité, l'absence d'une force d'entraînement de haut niveau ne permet pas de transformer

les intrants en résultats de qualité, comme le montre la létalité des opérations de maintien d'ordre dans le cadre des manifestations liées aux élections locales de 2018.

xv. **Leçon apprise #2 : Le gel du poste de CTP de haut niveau, a eu le bénéfice d'abonder les ressources dirigées sur les activités opérationnelles, mais aussi un coût stratégique non négligeable.** Le conseil stratégique que le projet devait prodiguer en haut lieu pour favoriser l'appropriation et la guidance de la réforme par les plus hautes autorités du pays, n'a pu avoir lieu du fait de l'absence de cette ressource humaine, et malgré la présence d'un spécialiste de niveau P4. Compte tenu des lacunes de coordination notées sur l'ensemble de la période sous revue, le dispositif aurait certainement gagné plus que de la rationalité budgétaire, si les parties étaient parvenues à mettre en place l'option intermédiaire, envisagée un temps, de confier cette charge à un haut profil national.

xvi. **Leçon apprise #3 : Le maintien en l'état d'un résultat d'appui stratégique, acté dans l'intitulé du projet mais objectivement empêché par le délitement du cadre de pilotage stratégique de la réforme, a laissé mitigée la performance d'ensemble de la RSS3 alors que ses réalisations opérationnelles sont d'une grande robustesse.** La phase 3 de la réforme se voulait une stratégie de sortie de projet, misant fortement sur la qualification à cet effet d'une coordination nationale forte et de haut niveau, une voie qui s'est révélée non praticable en l'absence de préalables clés. La cohérence et l'intégrité logique du projet auraient sans doute été mieux préservées si sa gouvernance avait pris acte de cette impasse et révisé cette dimension stratégique en marge des révisions budgétaires et de cycle qui ont eu lieu. Mais la gouvernance de la RSS3, elle-même, autonomisée à la différence des cycles antérieurs où tous les projets PBF étaient regroupés dans le même pilotage, n'a pas, non plus, connu un fonctionnement optimal avec un seul comité de pilotage réuni en deux ans.

xvii. **Leçon apprise #4 : Dans un contexte de stagnation des ressources nationales mises à la disposition de la réforme, les rigidités des règles budgétaires apportent une contrainte supplémentaire en empêchant l'exécution diligente des fonds alloués aux secteurs.** Alors que le budget de la réforme, constant en monnaie nominale, a baissé de 18% environ en termes réels sur la période sous revue, le disponible n'est pas entièrement consommé, ou n'est pas consommé à temps. En effet, la mobilisation d'une partie de ces ressources nécessite un décret de ré-affectation que les secteurs peinent à obtenir des services de la Présidence de la République.

xviii. **Leçon apprise #5 : La déstabilisation du bassin des ressources humaines est une gêne importante aux dynamiques de la réforme.** Des processus de développement de capacités au long cours engagés sont régulièrement contrariés par des redéploiements de staffs de grande envergure où des équipes entières déjà à niveau sont brutalement sorties du dispositif au profit d'entrants avec lesquels il faut tout reprendre à nouveaux frais. Au-delà du Système des Nations Unies, cette difficulté à construire un environnement relativement stable est relayée par la communauté des partenaires. Il y a un authentique défi pour les autorités de concilier leurs prérogatives régaliennes de gestion de la mobilité des agents publics, et le maintien d'un niveau incompressible de stabilité dans les bassins de compétences, pour préserver les continuités institutionnelles et les dynamiques de progrès qui aspirent à y prospérer. Dans le cas de la RSS3, le délitement du cadre de pilotage stratégique a fait perdre aux acteurs un espace approprié pour articuler un plaidoyer en faveur de cette conciliation entre dynamique et statique, qui est tout l'art de la régulation des flux dans les administrations publiques.

xix. **Leçon apprise #6 : Le secteur de la sécurité confirme son statut de bastion difficile d'accès aux femmes, en termes d'effectifs mais aussi et surtout dans l'élévation dans le**

leadership des différentes forces. Les femmes sont en effet très faiblement présentes dans les Comités Techniques Sectoriels, comme elles le sont du reste dans les corps d'émanation des CTS, et plus encore dans la haute hiérarchie de ces corps. Le retard dans l'opérationnalisation des structures sectorielles de genre (la dernière venait d'être formalisée au moment de l'évaluation) est aussi un signe des inerties auxquelles se heurte la gestion de cette problématique. La conscience des enjeux y attachés se développe cependant puisque que des hauts responsables dans les hiérarchies de différentes forces indiquent envisager des mesures de discrimination positive pour mieux les ouvrir aux femmes et permettre qu'elles s'y épanouissent mieux.

4. Recommandations

Recommandation #1 : Bâtir une coalition de plaidoyer pour restaurer un leadership national de haut niveau et une coordination stratégique de la réforme.

xx. Cette recommandation procède des Constats #5, #6, #9 et de la Leçon apprise #1 : il s'agit pour le Système des Nations Unies, le PNUD en particulier, d'utiliser les conclusions de cette évaluation, pour composer, avec d'autres partenaires éventuellement, une capacité de plaidoyer en faveur de l'opérationnalisation du Conseil Supérieur de la Défense Nationale. La première étape pourrait être un partage en atelier de haut niveau des conclusions du rapport.

Recommandation #2 : Recréer les conditions d'un leadership national fort et d'une guidance éclairée de haut niveau sur la réforme, en en opérationnalisant les organes de pilotage et de coordination.

xxi. Cette recommandation, qui procède également des **Constats #5, #6, #9** et de la **Leçon apprise #1**, constitue le pendant de la recommandation précédente pour l'Etat de Guinée qui est seule compétente pour restaurer le fonctionnement du cadre de pilotage stratégique de la réforme. En l'occurrence, il doit notamment vider les inerties qui entravent l'entrée en opérationnalité du Conseil Supérieur de la Défense Nationale.

Recommandation #3 : Organiser une rencontre de haut niveau pour alerter sur la préservation des acquis de la réforme.

xxii. Cette recommandation procède des **Constats #6, #9** et de la **Leçon apprise #1**. Elle s'adresse à l'Etat et aux partenaires, et, en l'absence pour l'heure de réunions de la Commission d'Orientation Stratégique qui devait exercer cette vigilance, vise à faire prendre conscience des éléments de recul enregistrés ici et là pour les endiguer : notamment le retour des militaires dans le maintien de l'ordre sans considération des dispositions de la loi 09, et le non respect de la limite de 4 ans à un poste de commandement militaire (si tant est que cette disposition soit déjà respectée !).

Recommandation #4 : Travailler avec la Commission de la Défense de l'Assemblée Nationale, ainsi que le Ministère chargé du Budget, pour que les inscriptions budgétaires soient entièrement affectées dans la loi de finances et donc directement mobilisables par les secteurs.

xxiii. Cette recommandation est ancrée dans le **Constat #8** et la **Leçon apprise #4**, et s'adresse au PNUD, Ministère chargé du Budget, aux organes de la réforme et à la Commission de la Défense de l'Assemblée nationale. Il s'agit d'articuler un plaidoyer pour que les ressources allouées à la réforme soient entièrement affectées, de sorte que leur utilisation par les secteurs ne nécessite plus de décrets spéciaux d'affectation, préalable qui empêche souvent la consommation entière de ces crédits.

Recommandation #5 : Concilier la gestion régaliennne de la mobilité des agents publics avec le maintien d'un niveau viable de stabilité dans les bassins de compétences au sein des institutions.

xxiv. Cette recommandation est ancrée dans le *Constat #7* et la *Leçon apprise #5*. Elle s'adresse à l'État, et vise à garantir que les vagues de mutations de personnels dans les secteurs, laissent à leur poste un minimum de staffs porteurs déjà à niveau pour assurer la continuité des dynamiques de réforme.

Recommandation #6 : Maintenir un accompagnement stratégique au pays en matière de RSS pour sauvegarder et pérenniser les acquis dans ce domaine, surtout au regard des échéances électorales et de leur contexte à la sensibilité particulière.

xxv. Cette recommandation est ancrée dans les *constats #5 et #10*, notamment. Elle s'adresse au PBF et autres partenaires techniques et financiers, et vise à éviter que l'environnement, en une logique d'accommodement difficile à réfréner dans le contexte politique actuel, ne revienne sur des acquis importants de la réforme.

Introduction

1. But de l'évaluation

1. L'évaluation vise à satisfaire aux exigences de transparence et de redevabilité vis-à-vis des parties prenantes : le Fonds pour la Consolidation de la Paix, les agences bénéficiaires, le Programme des Nations Unies pour le Développement et le Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme, mais aussi l'Etat de Guinée ainsi que les autres Partenaires techniques et financiers engagés dans les réformes sécuritaires et la société civile. Plus précisément, il s'agit de leur fournir les éléments nécessaires à une bonne appréhension des résultats obtenus, des difficultés rencontrées, ainsi que des enseignements à en tirer et des recommandations susceptibles d'aider à mieux aller de l'avant, notamment en direction d'un nouveau cycle de programmation.

2. Portée de l'évaluation

2. Les trois résultats stratégiques du projet sont couverts par l'évaluation, ainsi que les thématiques transversales comme le genre sur lequel le projet avait une focalisation importante. Par ailleurs, bien que pour des besoins de clarté technique, les termes de référence limitent l'investigation au cycle III de la réforme du secteur de la sécurité, les perspectives seront chaque fois que de besoin ouvertes pour faire ressortir le lien avec les interventions précédentes.

3. Objectifs de l'évaluation et questions évaluatives subséquentes

3. Les termes de référence de la mission assignent les objectifs ci-dessous à l'évaluation de la RSSL III, et déterminent du même coup son envergure et les champs couverts :

- i. Fournir une synthèse du processus d'appui conseil sur la conduite de la RSS et de son état actuel ;
- ii. Identifier les résultats obtenus en mettant en exergue la dimension genre ;
- iii. Mettre en évidence les leçons apprises ;
- iv. Identifier les contraintes qui ont entravé la mise en œuvre du projet ;
- v. Formuler des recommandations concrètes aux autorités nationales et à leurs partenaires nationaux et internationaux pour consolider et parachever le processus de réforme.

4. Ces objectifs spécifiques sont déclinés dans les questions d'évaluation données par les TDR, et articulés dans le cadre des critères du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE, à savoir la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité des résultats.

4. Evaluabilité du projet

5. L'évaluabilité du projet est influencée par trois facteurs clés : i.) la qualité de formulation du projet et de son cadre de résultats ; ii.) Existence de données secondaires de monitoring sur la période d'exécution ; iii.) Accessibilité de sources de données primaires de qualité ; iv.) Caractéristiques du contexte de mise en œuvre. En ce qui concerne la formulation, le cadre des résultats et des ressources, montre cette limite de ne pas disposer d'indicateurs, ce qui ne favorise pas la mesure précise des performances en rapport avec les prévisions. Les données secondaires de monitoring, pour leur part, ressortent bien fournies sur le projet, en termes de rapports narratifs et financiers sur le projet, mais aussi de documents de référence sur la réforme sécuritaire en Guinée. Il n'y a toutefois pas assez de sources

documentaires actuelles ou récentes pour apprécier les impacts réels des réels, obligeant la mission à s'en référer dans cette matière aux opinions des personnes interviewées. La collecte de données primaires elle-même tend à se ressentir du caractère sensible du secteur de la sécurité : si les autorités sécuritaires parties au projet ont coopéré, l'accès aux personnels des forces de défense et de sécurité pour éprouver des changements de comportements, n'a pas été possible.

5. Méthodologie

6. La méthodologie utilisée est articulée autour d'une *revue documentaire* et *d'entretiens*, avec les parties prenantes au projet : (voir en Annexe liste exhaustive des sources de données primaires). Les entretiens sont exclusivement limités à Conakry, compte tenu du caractère stratégique du projet.

5.1. Revue documentaire

7. Il s'agit d'informations collectées en amont et indépendamment de l'évaluation, mais qui peuvent la servir valablement ; elles portent directement sur le projet ou sur des éléments de contexte susceptibles toutefois de l'éclairer. La situation des sources de données secondaires est consultable en annexe.

5.2. Entretiens

- Entretiens individualisés avec les acteurs clés et autres personnes ressources, au sein du programme comme dans son environnement : pour les personnes ressources non présentes en Guinée, un protocole distant sera mis en œuvre.
- Focus groupes : cette technique a été utilisée pour échanger avec les groupes d'acteurs homogènes que sont les comités techniques sectoriels et recueillir leurs perceptions

8. Le point des acteurs parties prenantes, à Conakry, est comme suit :

- Bailleur de fonds
 - Secrétariat PBF
- Agences récipiendaires
 - PNUD
 - HCDH
- Entités nationales
 - Présidence de la République
 - Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile
 - Ministère de la Défense/CTS Défense
 - Haut Commandement de la Gendarmerie/Tribunal Militaire
 - Ministère de l'Environnement/CTS Environnement
 - Ministère de la Justice/CTS Justice
 - Ministère de l'Economie et des Finance/CTS Douane
 - Assemblée Nationale/Commission Défense
- Partenaires techniques et financier
 - Union Européenne
 - USAID
 - Coopération Japonaise

5.3. Echantillonnage

9. La revue documentaire couvre l'ensemble du portefeuille relevant du projet. Les entretiens, en revanche, portent sur un échantillon de personnes choisies, d'accord parties entre le Consultant et le Commanditaire, mais selon les critères d'inclusion ci-dessous arrêtés par le premier :

- (i) Couverture stratégique du portefeuille : avoir des personnes et des interventions qui représentent les différentes composantes du projet
- (ii) Taille stratégique/volumique : privilégier les interventions ayant une certaine significativité
- (iii) Qualité : avoir des interventions réputées performantes et d'autres qui le seraient moins, pour permettre des apprentissages diversifiés, articulées sur les succès et les insuccès (en toute éventualité)

5.4. Cadre d'analyse

10. L'analyse est basée sur les critères d'évaluation visés dans les termes de référence de la mission, notamment : la *pertinence*, l'*efficacité*, l'*efficience*, la *durabilité*, et l'*impact*, mais aussi la prise en compte des thématiques stratégiques transversales comme le genre. Elle débouche sur des *constats et leçons clés*, et des *recommandations*, dans une logique d'*apprentissage* en perspective d'un nouveau cycle de programmation dans la même problématique.

11. L'analyse est par ailleurs portée par un système de notation des performances illustré dans le tableau ci-dessous : il est assorti d'une échelle de valeurs qualitative à trois seuils : un seuil "Elevé" (au moins 75% de l'objectif), un seuil "Moyen" (au moyen 50% mais inférieur à 75%), et un seuil "Faible-Nul" (entre 0 et 50%).

Niveau 3 Résultat de développement		Niveau 2 Produits contributeurs aux Résultats de développement			Niveau 1 Activités génératrices des Produits						
Résultat ₍₁₋₅₎	Rating			Produits _(1-n)	Rating			Activités _(1-n)	Rating		
	E	M	F		E	M	F		E	M	F

6.5. Assurance qualité sur l'Evaluation

12. L'assurance qualité sur les produits de la mission est assurée à plusieurs niveaux. A l'intérieur de l'équipe d'évaluation, le Consultant s'est appuyé sur son expertise et son expérience de missions similaires pour dérouler les méthodes appropriées et collecter des données de qualité, puis conduire des analyses pertinentes et de haut niveau. Il a régulièrement pratiqué l'auto-contradiction pour tester la robustesse de ses perspectives.

13. A l'externe, l'équipe de gestion de la mission à travers ses différentes réunions avec le Consultant offre un cadre exigeant d'échanges et d'alerte, y compris sur les questions de qualité. Enfin, les échanges entre l'Évaluateur et les parties prenantes dans le cadre de la révision dynamique des livrables, contribuent aussi, naturellement, à la stabilisation d'un rapport final de qualité.

6.6. Ethique et responsabilité

14. Le Consultant s'est conformé entièrement aux prescriptions éthiques et professionnelles du Groupe des Nations Unies pour l'Évaluation, avec acception total et respect de son Code de conduite. Plus spécifiquement, pour garantir à la mission le plus haut standard de professionnalisme, les attitudes suivantes seront observées :

- Donner un égal respect aux parties prenantes interviewées
- Respecter la liberté de parole des interlocuteurs
- Respecter la diversité des acteurs et la refléter dans un échantillonnage inclusif
- Respecter les groupes à vulnérabilité particulière en utilisant les protocoles appropriés pour communiquer avec eux
- Faire comprendre à tous les interlocuteurs que l'évaluateur n'est ni staff du PNUD, ni membre d'aucune autre partie prenante, mais un professionnel externe et indépendant qui recherche du feedback sur le Projet et sa mise en œuvre
- Assurer aux sources toute la confidentialité nécessaire
- Traiter avec tous dans la transparence, le respect et la sérénité
- S'écarter de toutes pratiques prohibées par le droit et la morale

6.7. Limitations de l'Évaluation

15. Alors que ce niveau serait utile pour vérifier d'éventuels changements de comportement faisant suite aux interventions du projet, l'évaluation se heurte à l'inaccessibilité des hommes et femmes de troupe au niveau des forces de défense et de sécurité, qui ne sont pas être autorisés à s'exprimer dans un tel cadre. Cette difficulté procède du caractère sensible du secteur de la défense et de la sécurité.

5.5. Calendrier de la mission

16. La mission d'évaluation s'est déroulée du 06 Mars au 16 Avril 2019, selon les trois phases et le chronogramme détaillés ci-après :

17. **La première phase** de la mission a consisté en une revue des documents de base du Projet et de ses différentes composantes. La revue documentaire permet de stabiliser la méthodologie, y compris en élaborant des outils de collecte de données pour conduire avec efficacité et rationalité l'approche des personnes à rencontrer. Le Rapport initial, élaboré pour servir de feuille de route stratégique et technique à la mission, était dûment informé par cette revue documentaire ; lui étaient intégrés une matrice d'évaluation et des outils de collecte et d'analyse de données plus spécifiques.

18. **La deuxième phase** de la mission a porté sur des entretiens avec les acteurs et les parties prenantes à Conakry et à Dakar. Elle a permis notamment de trianguler l'information documentaire avec les données ainsi recueillies auprès des sources primaires. Elle s'est clôturée par une série de débriefings aux niveaux technique (Unité Gouvernance) et stratégique (Senior Management). A ces occasions, l'Évaluateur a présenté ses constatations préliminaires et les participants y ont articulé, en retour, leur feedback, qui a été tenu en compte dans la rédaction du rapport proprement dit.

19. **La troisième phase** de la mission a consisté, dans la suite de la collecte de données secondaires et primaires, et de leur exploitation, à analyser cette matière accumulée et à rédiger le rapport. Une première version, transitoire, est diffusée pour recueillir encore les observations des parties, avant que la version finale soit élaborée en tenant dûment compte de ces observations.

Tableau 2 : Chronogramme		
N°	Etapas /Activités	Chronogramme
.1.	Briefings	11 Mars 2019
.2.	Revue documentaire	11-13 Mars 2019
.3.	Elaboration du Rapport Initial	11-13 Mars 2019
.4.	Dépôt Rapport Initial	13 Mars 2019
.5.	Collecte de données primaires : Entretiens	14-Mars-02 2019
.6.	Dépouillement et analyses	25 Mars-02 Avril 2019
.7.	Débriefings (niveau technique puis niveau Management)	03-04 Avril 2019
.9.	Rapport provisoire	07 Avril 2019

20. Le séjour en République de Guinée a démarré par un briefing avec l'Equipe technique de l'Evaluation (Unités Gouvernance et Suivi-Evaluation), et avec le senior Management du PNUD. Il s'est conclu par un double débriefing aux parties. Le premier type de rencontres a permis au commanditaire de préciser ses attentes sur la mission, tandis que le débriefing a donné au Consultant l'opportunité de restituer ses observations intermédiaires et de recueillir le premier feedback des parties avant d'aller plus avant dans l'élaboration du rapport.

1. Contexte national

21. Située en Afrique de l'Ouest, en plus de sa façade maritime atlantique, la République de Guinée est frontalière de six pays : le Sénégal, le Libéria, la Sierra Léone, le Mali, la Côte d'Ivoire et la Guinée Bissau. Compté parmi les Etat fragiles, le pays a connu une transition politique tumultueuse sur trois années, dont les effets combinés avec le voisinage de pays sortant de conflits ont contribué à menacer la paix et la sécurité intérieures. Depuis 2010, le pays est donc éligible à l'initiative de la Commission de Consolidation de la Paix qui a estimé que la Guinée présentait des indicateurs similaires à ceux d'un pays sortant de conflit, et qui a recommandé de l'aider à éviter de dégrader davantage sa fragilité.

22. Les vicissitudes politiques et les ingérences militaires se sont nouées pour créer un contexte critique sur une assez longue période. Le 28 septembre 2009, une manifestation populaire dirigée contre la participation du chef de la junte à l'élection présidentielle de fin de transition, est violemment réprimée par les Forces de défense et de sécurité, avec des exécutions, répressions et viols collectifs perpétrés en public sur les femmes. Le pays est en crise ; la Junte se fait très brutale et la troupe est désorganisée et indisciplinée. Survient alors une tentative d'assassinat sur la chef de la junte, suivie par son évacuation sanitaire à l'extérieur et son remplacement par son second. L'Accord de paix de Ouagadougou est signé en janvier 2010, qui dessine une nouvelle transition sanctionnée enfin par une élection présidentielle difficile, longue et émaillée de violences, mais qui donne enfin au pays un chef d'Etat élu le 03 Décembre 2010.

23. Dès le milieu de l'année 2011, le domicile du nouveau président de la République est attaqué à l'arme lourde par des militaires toujours incontrôlés, ce qui dénote encore un climat précaire. Le second Plan Prioritaire de Consolidation de la Paix (PPCPII) est lancé dans ce contexte d'une grande volatilité sécuritaire où les forces de défense et de sécurité sont encore sources de préoccupation. Elles sont notamment caractérisées par la désorganisation, la confusion des rôles sur le terrain, l'absence de moyens et d'efficacité, l'absence de contrôle institutionnel accrue par un système judiciaire dysfonctionnel. Les violations de droits en direction des populations sont récurrentes.

24. Grâce aux efforts conjugués des uns et des autres, avec le soutien du Fonds pour la Consolidation de la Paix (PBF), la situation sociopolitique entre progressivement en voie de résorption, même si des reflux sont observés de temps en autre. Suite à la tenue en 2013 des élections législatives longtemps retardées, les Institutions Républicaines achèvent de se mettre en place. Le calendrier électoral présidentiel est respecté avec la réélection du chef de l'Etat en Décembre 2015, tandis que les élections locales connaissent un ajournement important pour ne se tenir que début 2018 et être l'objet de vives contestations qui se sont soldées par plusieurs morts d'homme.

25. La Réforme du Secteur de Sécurité (RSS) en Guinée s'ancre dans ce terreau et connaît trois générations d'interventions. Une première phase dite de « conception » a été consacrée à l'élaboration des documents de Politiques et Stratégies, et de nouveaux statuts de l'armée et de la police, codes de conduite, textes de lois, etc. En plus de cet aspect réglementaire et stratégique, des acquis opérationnels ont également été obtenus comme la restauration progressive de la discipline et l'amélioration des comportements des forces de défense et leur acceptation du principe de soumission à l'autorité civile légalement constituée. Une deuxième phase RSS a consisté à appuyer la mise en œuvre des politiques et stratégies élaborées précédemment, notamment l'exécution de la Stratégie Nationale d'Actions prioritaire (SNAP), document qui tient lieu de feuille de route nationale en matière de RSS en Guinée.

26. La troisième phase, RSS III, objet de la présente évaluation de clôture, est dictée par le constat que le processus est jusque-là resté très dépendant des partenaires et que les autorités nationales confrontées aux nombreuses priorités courantes et à des défis exceptionnels comme la crise Ebola, n'y marquaient pas une emprise suffisamment appuyée pour permettre une appropriation forte gage de pérennité. Le Projet RSS III poursuit l'appui aux autorités nationales dans la prise et la mise en œuvre de décisions politiques et stratégiques, à travers notamment des structures et mécanismes appropriés, tout en continuant l'accompagnement opérationnels des secteurs dans les dynamiques de réforme engagées, avec un accent particulier sur la prise en compte de la dimension genre.

2. Contenu du projet

2.1. Contenu stratégique

27. Couvrant la période allant du 1^{er} Janvier 2017 au 31 Décembre 2018, y compris deux extensions sans coût additionnel, le Projet d'appui Conseil Stratégique à la Réforme du Secteur de Sécurité en Guinée, RSS III, était ancré dans le Domaine prioritaire 1 du PBF, à savoir "*Apporter un soutien au processus de mise en application des traités de paix et de dialogue politique*". Il avait pour objet la consolidation des acquis des phases précédentes de RSS et la construction d'une stratégie de sortie d'intervention visant des capacités nationales renforcées

28. Le résultat général attendu est : "*L'Etat est en mesure de conduire efficacement le processus de la RSS, appliquer les politiques sectorielles, et coordonner l'appui des partenaires ainsi que la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de la RSS grâce à des structures et des mécanismes fonctionnels et pérennes, garantissant l'équité ainsi que le contrôle démocratique et civil des FDS.*" Cette finalité était poursuivie à travers trois Résultats spécifiques eux-mêmes articulés sur différents produits à délivrer :

- (i) "Les acteurs nationaux sont capables d'assurer une gestion pérenne des FDS dans l'exécution de leurs missions républicaines, conformément au cadre légal, dans le respect des droits humains et la prise en compte du Genre, assurant ainsi un service de meilleure qualité pour les populations, et renforçant la confiance de celles-ci envers les FDS."
- (ii) "L'Assemblée nationale, les parquets et les services d'inspection interne des départements en charge de la sécurité sont en mesure d'exercer régulièrement leur mission de contrôle des Forces de défense et de sécurité."
- (iii) "La justice militaire est fonctionnelle sur l'ensemble du territoire et contribue à la protection des droits de l'homme et la lutte contre l'impunité des FDS."

29. Dans la transversalité, le projet promeut l'égalité entre les sexes à travers l'appui à l'appropriation et l'opérationnalisation de la Stratégie sectorielle Genre des FDS : création de répertoires de compétences féminines, organisation d'ateliers de sensibilisation sur la stratégie sectorielle, révision et initiation de lois et règlements favorisant l'égalité et l'autonomisation de la femme militaire, actualisation du guide de prise en charge holistique des cas de VBG pour les cinq secteurs des FDS et mise en place des structures genre dans les FDS.

2.2. Théorie du changement sous-jacente au projet

30. En termes d'effets, le changement qui était attendu du projet, était bâti sur deux hypothèses sous-jacentes et un effet stratégique. Le document de projet définit comme suit les leviers d'intervention et les effets escomptés, à travers une théorie de Changement :

Si...

les autorités nationales, les acteurs de la mise en œuvre de la RSS et les Partenaires techniques et financiers bénéficient d'un appui conseil de qualité, et ...

Si... le pilotage de la réforme du secteur de la sécurité et les structures de contrôle des FDS sont intégrées à des structures pérennes et au cadre légal en vigueur, ...

Alors, le processus de la RSS en Guinée s'inscrira dans la durabilité pour poursuivre les réformes et faire des FDS des forces républicaines, respectueuses des droits de l'homme et soumise à l'autorité civile.

2.3. Cadre de mise en œuvre

31. Le projet est exécuté conjointement par le PNUD et le HCDH. Le PNUD est l'agence lead du projet et, à ce titre, en charge de la coordination d'ensemble de la mise en œuvre et du reporting narratif conjoint du projet, chacune des deux agences délivrant toutefois un rapport financier séparé au PBSO. Au niveau opérationnel, l'Équipe spéciale RSS en Guinée prodigue un accompagnement politico stratégique.

32. Au niveau opérationnel, l'équipe du projet Appui conseil RSS est composée dans son concept initial d'un Conseiller Technique Principal RSS (non pourvu), d'un expert international RSS, d'un expert national RSS, d'un expert en développement parlementaire, d'un assistant administratif national, en plus du personnel d'appui. Des consultants internationaux et locaux viennent ponctuellement en appont, fournir une expertise dans des domaines spécifiques, en particulier pendant la phase initiale de la mise en œuvre de la stratégie nationale RSS.

2.4. Cadre budgétaire

33. Le Projet d'Appui-Conseil Stratégique à la Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS, cycle III) était doté d'une enveloppe budgétaire de 1 499 813,72 dollar américain, entièrement mobilisés auprès du Fonds pour la Consolidation de la Paix. Ce budget était décomposé en deux tranches de 700,000 USD et 800,000 USD. Alors que la seconde tranche était entièrement portée par le PNUD, la première a été répartie entre 85,68% au PNUD et 14,32% au HCDH.

2.5. Modifications intervenues en cours de mise en œuvre

34. Le Projet d'Appui-Conseil Stratégique à la Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS, cycle III) a connu deux extensions sans coût additionnel qui en ont déplacé la date de clôture du 30 Juin au 31 Décembre 2018. Cette modification n'a impacté le contenu du projet que dans le sens où elle a permis d'en parachever les activités opérationnelles restantes, le cadre de résultats n'ayant pas été modifié.

2. Analyse de données-Evaluation de performances

2.1. Pertinence

2.1.1. Pertinence stratégique : alignement sur les priorités nationales du pays

35. Le Projet d'Appui-Conseil Stratégique à la Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS, cycle III) était ancré dans le domaine 1 du Plan Prioritaire de Consolidation de la Paix (PPCP II) pour la Guinée, domaine qui porte sur la Réforme du Secteur de Sécurité. Dans ce cadre, le projet devait assurer un appui conseil stratégique au pays à travers ses structures de coordination et de mise en œuvre de la RSS dont il devait faciliter l'appropriation de la réforme. Le projet était également aligné sur le cadre de coopération entre les agences récipiendaires et la Guinée : le CPD du PNUD dont la "Gouvernance et la consolidation de la paix" constituent le premier pilier stratégique, d'une part ; le Cadre de coopération technique sur le terrain de HCDH, dont le Pilier 2 porte sur l'"Appui aux structures et institutions nationales en matière de protection des droits humains", d'autre part.

2.1.2. Pertinence opérationnelle : qualité des approches et contenus spécifiques

36. Le projet ciblait un défi important, celui de la pérennisation conditionnant le sort même de tout ce qui a été acquis en matière de RSS sur près d'une dizaine d'années. En effet, la phase I de la Réforme a aidé à développer les outils et stratégies de réforme, tandis que la seconde phase a poussé à leur mise en œuvre. A la suite de ces projets, le processus de réforme bien qu'ayant des acquis significatifs, restait peu viable car encore fortement dépendant de l'engagement des partenaires au développement. La phase III ressortait d'une grande pertinence opérationnelle ciblant des activités devant faciliter l'appropriation nationale institutionnelle de la réforme. Elle se voulait l'exit stratégie de nombreuses années d'engagement des partenaires.

2.1.3. Pertinence logique : qualité du cadre de résultats et des ressources

37. Le cadre logique du projet est complet : trois résultats sont déterminés avec leurs indicateurs, ainsi que les produits devant y contribuer et leurs indicateurs respectifs. Dans le fond toutefois, des confusions sont notées entre les deux niveaux de responsabilité. Des éléments stratégiques sont retenus comme des produits alors qu'ils relèvent en réalité des résultats dépassant les compétences strictes d'un projet. La différence entre les deux est que le produit est une astreinte dont le projet est exclusivement comptable, alors que le résultat est une visée plus large à laquelle le projet verse des contributions sans pouvoir en répondre seul.

Pour quelques indicateurs (rares il vrai) il n'y a pas de situation de référence ou de cible, auxquelles rapporter les réalisations pour dégager un niveau d'effort. L'orientation du projet vers le conseil stratégique, bien que s'étant révélée non praticable, a aussi été maintenue dans la matrice des résultats, alors qu'elle pouvait être révisée pour préserver l'intégrité logique du projet.

2.2. Efficacité

2.2.1. Gestion efficace et pérenne des FDS

Analyse de niveau Produits

38. Le Résultat I intitulé "*Les acteurs nationaux sont capables d'assurer une gestion pérenne des FDS dans l'exécution de leurs missions républicaines, conformément au cadre légal, dans le respect des droits humains et la prise en compte du Genre, assurant ainsi un service de meilleure qualité pour les populations, et renforçant la confiance de celles-ci envers les FDS.*", était poursuivi à travers trois produits spécifiques :

- (i) Les acteurs nationaux du CNP-RSS, le gouvernement, les institutions républicaines, les organisations de la société civile disposent d'un soutien technique continu dans la mise en œuvre des politiques, de la stratégie nationale de la RSS et de la stratégie sectorielle genre des FDS
- (ii) La Coordination de l'ensemble des agences du SNU, ainsi que des partenaires nationaux et internationaux impliqués dans la RSS est assurée pour promouvoir un soutien efficace et harmonisé à la stratégie nationale de la RSS et stratégie genre y relative
- (iii) Les structures et mécanismes de gestion de la RSS sont intégrés aux structures organiques pérennes et aux procédures courantes des départements pour assurer la durabilité du processus

39. Sous le Produit 1, "*Les acteurs nationaux du CNP-RSS, le gouvernement, les institutions républicaines, les organisations de la société civile disposent d'un soutien technique continu dans la mise en œuvre des politiques, de la stratégie nationale de la RSS et de la stratégie sectorielle genre des FDS.*", un premier livrable correspondait 10 notes qui devaient être délivrées à titre de conseil stratégique. Ces actions n'ont pas été réalisées à cause du fait que le Conseiller Technique Principal qui devait les initier a quitté son poste depuis Mars 2017 et n'a pas été remplacé. Un second livrable a en revanche été entièrement délivré : les 12 réunions par secteur RSS ont été tenues, soit un total de 60 rencontres.

40. Au titre du Produit 2, "*La Coordination de l'ensemble des agences du SNU, ainsi que des partenaires nationaux et internationaux impliqués dans la RSS est assurée pour promouvoir un soutien efficace et harmonisé à la stratégie nationale de la RSS et stratégie genre y relative.*", deux réalisations étaient envisagées : la première portant sur la mise à disposition d'une matrice d'interventions des PTF dans le domaine de la RSS, a été satisfaite, cet outil de mise en commun et de synergie ayant été élaboré, partagé et validé par les partenaires ; la seconde réalisation attendue, concernant l'ouverture de la RSS à au moins deux nouveaux partenaires, est aussi satisfaite dans une certaine mesure puisque le Japon finance un projet et que la Chine intervient directement à travers la mise à disposition d'équipements. Les outils de pilotage et de coopération élaborés par le projet ont contribué à cette ouverture.

41. Au titre de Produit 3, "Les structures et mécanismes de gestion de la RSS sont intégrés aux structures organiques pérennes et aux procédures courantes des départements pour assurer la durabilité du processus.", la révision des Décrets organisant le CNP-RSS et le CSDN n'a pas eu lieu, en lieu et place, les acteurs ont convenu d'une mise en adéquation des deux textes à travers une lecture croisée installant les deux structures en question dans une logique de complémentarité. Toutefois cette solution de remédiation ne ressort pas avoir la même stabilité qu'une fusion basée sur une révision légale, puisque d'autres acteurs de la RSS peuvent revenir plus tard sur l'interprétation qui concilie les deux structures aujourd'hui. Et, surtout, le CSDN n'est toujours pas fonctionnel. Le second sous-produit portait sur un effort de vulgarisation des textes avec 200 acteurs à toucher : 800 agents, soit 4 fois plus que la cible, ont été mis à niveau sur la loi sur le maintien de l'ordre. S'agissant des deux derniers sous-produits, le mécanisme de suivi-évaluation envisagé n'est pas encore opérationnel, le processus de mise en place des structures genre au sein des secteurs vient d'être bouclé e devrait être suivi par le déploiement des équipements de travail en stock.

Tableau 3 : Produits de contributions sous le Résultat 1

Programmation		Performances			
Produits	Indicateurs	Réalisé	Rating		
			E	M	F-N
1.1. Les acteurs nationaux du CNP-RSS, le gouvernement, les institutions républicaines, les organisations de la société civile disposent d'un soutien technique continu dans la mise en œuvre des politiques, de la stratégie nationale de la RSS et de la stratégie sectorielle genre des FDS.	Nombre de notes élaborés à l'attention des ministres en charge de la sécurité. Réf : 2 Cible : 10	0 (Le Poste de Conseiller Principal non renouvelé depuis Mars 2017)			
	Nombre des réunions tenues avec les services en charge de la sécurité Réf : 2 Cible : 12	100% de la cible 60 réunions (12 par secteur)			
1.2. La Coordination de l'ensemble des agences du SNU, ainsi que des partenaires nationaux et internationaux impliqués dans la RSS est assurée pour promouvoir un soutien efficace et harmonisé à la stratégie nationale de la RSS et stratégie genre y relative.	Disponibilité d'une matrice d'interventions des PTF dans le domaine de la RSS. Réf : 0 Cible : 1	100% de la cible Matrice élaborée et validée			
	Nombre de nouveaux partenaires participant à la RSS en Guinée Réf : 3 Cible : +2	50% de la cible 1 nouveau partenaire inséré (Japon)			
1.3. Les structures et mécanismes de gestion de la RSS sont intégrés aux structures organiques pérennes et aux procédures courantes des départements pour assurer la durabilité du processus.	Révision des Décrets sur le CNP-RSS et le CSDN Réf : 2 Cible : 2 vers 1	0 de la cible (plus ou moins) A défaut d'une fusion, les deux décrets ont été mis en adéquation : lecture croisée pour une complémentarité des deux structures existantes			
	Nombre d'acteurs touchés par la vulgarisation des textes Réf : 0 Cible : 200	400% de la cible réalisée ! 800 acteurs clés de l'application de la Loi sur le maintien de l'ordre touchés (Boké, Nzérékoré, Kankan, Labé, Faranah et Mamou)			
	Un mécanisme de suivi évaluation des réformes est	0			

	fonctionnel Réf : 0,5 (existe/non-foct) Cible : 1 (existe+fonct)				
	Nombre de structures créées au sein des FDS pour s'occuper spécifiquement des questions Genre Réf : 0 Cible : 5	100% de la cible (estimation couvrant l'atelier et l'élaboration des textes) Structures créées dans les cinq secteurs			

Sources : Projet RSS3 : Document de projet et Rapports d'exécution 2017-2018 ; Interviews Mars 2019

Effets obtenus sur le Résultat escompté

42. L'influence des réalisations ci-dessus (produits 1.1. à 1.3.) sur le Résultat I, "*Les acteurs nationaux sont capables d'assurer une gestion pérenne des FDS dans l'exécution de leurs missions républicaines, conformément au cadre légal, dans le respect des droits humains et la prise en compte du Genre, assurant ainsi un service de meilleure qualité pour les populations, et renforçant la confiance de celles-ci envers les FDS.*", devait se ressentir à travers une série de quatre indicateurs d'effets assortis de cibles à atteindre :

- (i) 3 réunions annuelles de la COS organisées
- (ii) 8 réunions de CTS (chiffre révisé)
- (iii) Amélioration de 5% de la perception de la population sur le rôle des FDS (H/F)
- (iv) Augmentation de 10% du budget national consacre des ressources pour la mise en œuvre de la SNAP
- (v) Mise en œuvre à 50% des plans d'action de la SNAP
- (vi) Mise en œuvre des plans d'action de la stratégie sectorielle genre

43. Si les réunions se sont régulièrement tenues au niveau des CTS dans le respect de ce qui a été retenu, après que le nombre de rencontres a été allégé, en revanche la Commission d'Orientation Stratégique ne s'est pas réunie dans la période. Ce dysfonctionnement notable s'inscrit dans le cadre global d'une sorte de délitement de l'appropriation politique du processus, phénomène que n'a pas arrangé le non renouvellement du poste de Conseiller Technique Principal, qui accompagnait ce niveau stratégique. S'agissant de la SNAP, le projet lui-même dans son monitoring courant évalué à 50% le niveau de sa mise en œuvre, ce qui correspond à la cible qui était fixée dans ce domaine.

44. La stratégie genre, quant à elle, n'est toujours pas mise en œuvre, les textes créant ses structures sectorielles venant d'entrer en vigueur au moment de l'évaluation. Au sein des forces de sécurité toutefois, la Direction chargée de la protection de la femme et de l'enfant a pu poursuivre son développement et améliorer sa gestion des atteintes spécifiques aux droits de ces personnes. Au sein des forces de défense et du corps des conservateurs de la nature, les recrutements classiques, ne permettent pas d'accueillir assez de recrues féminines, à telle enseigne que les tutelles du Tribunal Militaire et des Ecogardes envisagent des mesures de discrimination positive pour ouvrir davantage leurs structures aux femmes.

45. De cette batterie d'indicateurs d'effet, l'indicateur d'effet le plus probant est sans doute celui relatif à la perception des populations. L'enquête de perception dédiée réalisée en fin 2018 donne des indications de progrès dans l'image que les citoyens ont des forces de défense et de sécurité : "*Les réformes les plus appréciées sont le recrutement, la formation et le déploiement de gardes forestiers (82%), la démilitarisation de la capitale Conakry (81%),*

la reprise de la formation des policiers (79%), le renforcement de la discipline au sein des Forces de Défense et de Sécurité (77%) et la mise à la retraite de 3.928 militaires engagés entre 1952 et 1975 (76%)."¹ Il ressort aussi des entretiens avec les acteurs de la partie nationale comme avec les partenaires au développement au développement, que l'armée en particulier a amélioré son image dans la conscience des populations. Les militaires, qui étaient traditionnellement la source de l'instabilité politique et de l'insécurité, sont depuis retournés dans les casernes et désarmés en dehors des contextes de service. La révision du Code de justice militaire et l'opérationnalisation des tribunaux militaires instillent progressivement un recul de l'impunité, et participent de l'amélioration du profil du soldat guinéen que l'on voit du reste se déployer de plus en plus dans les missions de paix des Nations Unies en Afrique.

46. Le défi d'image reste cependant élevé dans les corps paramilitaires, particulièrement dans la police où l'appropriation de la réforme serait plus lente et en bute à des inerties certaines. Les acquis dans ce domaine se transmettraient difficilement à cause notamment d'un niveau de départ faible, des générations de policiers ayant été incorporés sans formation aucunes, avec d'ailleurs de nombreux analphabètes (l'évaluateur a observé une session d'alphabetisation pour officiers à l'Ecole de police). L'instabilité des staffs ne favorise pas non plus les progrès : des ressources humaines formées sont régulièrement sorties du dispositif RSS et mises dans des positions indifférentes à la réforme, sinon inactives (4000 fonctionnaires de police seraient aujourd'hui sans affectation (Source : Entretiens Secteur Sécurité)).

47. Il subsiste également un défi budgétaire important. Le projet anticipait sur une augmentation de 10% des ressources étatiques consacrées à la mise en œuvre de la réforme, ce qui serait un bon gage d'appropriation et de pérennisation des acquis. Or il n'y a guère eu d'évolution à ce niveau, le budget du secteur étant resté bloqué à 72 milliards de GNF entre 2016 et 2018. Il ressort des entretiens au niveau étatique stratégique que le Gouvernement perçoit le bien fondé d'une loi de programmation militaire, mais ne voit pas comment il pourrait arbitrer en sa faveur et au détriment des besoins de développement voire de survie en provenance de pans entiers de la population guinéenne. Du côté des ressources de la coopération internationale, le non renouvellement du poste de Conseiller Technique Principal n'a certes pas favorisé leur mobilisation.

Tableau 4 : Effets obtenus sur le Résultat I

Programmation		Performances			
Résultat	Indicateurs	Réalisé	Rating		
			E	M	F-N
Les acteurs nationaux sont capables d'assurer une gestion pérenne des FDS dans l'exécution de leurs missions républicaines, conformément au cadre légal, dans le respect des droits humains et la prise en compte du Genre, assurant ainsi un service de meilleure qualité pour les populations, et renforçant la confiance de celles-ci envers les FDS.	Nombre de réunions annuelles de la COS Réf : 0 Cible : 3	0 Départ du Conseiller principal. Une réunion de la COS est prévue fin 2017. Retard dans la mise à disposition des ressources nationales pour la mise en œuvre de la SNAP. 2018 : Retard dans la mise à disposition des ressources nationales pour la mise en œuvre de la SNAP. Réunion prévue en mai 2018 a été reportée suite remaniement du			

¹ Source : Enquête de perception sur les réformes dans les secteurs de la justice, des forces de défense et de sécurité par les populations guinéennes, PNUD/Stat View International, Décembre 2018.

	Gouvernement			
Nombre de réunions de CTS Réf : 0 Cible : 18 révisés à 8 pour fin 2018	3 Les réunions de la CTS sont devenues trimestrielles en raison des activités moins intenses			
Perception de la population sur le rôle des FDS (H/F) Réf : 0% Cible : 5%	Réformes les plus appréciées : recrutement, la formation et le déploiement de gardes forestiers (82%), la démilitarisation de la capitale Conakry (81%), la reprise de la formation des policiers (79%), le renforcement de la discipline au sein des Forces de Défense et de Sécurité (77%) et la mise à la retraite de 3.928 militaires engagés entre 1952 et 1975 (76%).			
Budget national consacré des ressources pour la mise en œuvre de la SNAP Réf : 72MD/FG Cible : + 7,2 MD/FG	0 2017 : 72 Milliards de GNF inscrits au budget 2017 (pas de progression) 2018 : Maintien du niveau de financement des ressources consacrées à la SNAP au budget de l'année 2018			
Niveau de la mise en œuvre des plans d'action de la SNAP Réf : 15% Cible : 50%	100% de la cible 2017 : Mise en œuvre de la SNAP à 40% 2018 : Mise en œuvre de la SNAP atteint 50%			
Mise en œuvre des plans d'action de la stratégie sectorielle genre Réf : Exist/Non-fonct Cible : Exist+fonct	50% 2017 : Atelier de définition des structures genre des FDS organisé 2018 : Projet de textes de créations des structures disponibles ; en attente de signatures.			

Sources : *Projet RSS3 : Document de projet et Rapports d'exécution 2017-2018 ; Interviews Mars 2019*

2.2.2. Contrôle républicain des FDS

Analyse de niveau Produits

48. Le Résultat II, "*L'Assemblée nationale, les parquets et les services d'inspection interne des départements en charge de la sécurité sont en mesure d'exercer régulièrement leur mission de contrôle des Forces de défense et de sécurité.*", était poursuivi à travers les trois produits spécifiques ci-dessous :

- (i) La commission Défense et Sécurité de l'Assemblée nationale réalise une mission type de contrôle parlementaire de l'action des FDS.
- (ii) Le Parquet est appuyé pour réaliser le contrôle des officiers de police judiciaires de la police et de la Gendarmerie nationale.

- (iii) Les Capacités des membres des services d'inspection des armées, de la gendarmerie, de la police et de la protection civile, de la douane et de l'environnement sont renforcées pour exercer leurs missions de contrôle interne.

49. Sous le Produit 1, il était attendu une mission de parlementaire de contrôle des forces de défense et de sécurité. Cette mission a bien été effectuée et a donné lieu à un rapport en bonne et due forme. Dans ce cadre, la Commission de la Défense de l'Assemblée, dans une dynamique qui remonte aux phases précédentes, a bénéficié de renforcement de capacités sous formes d'ateliers de formation et de mise à disposition d'équipements informatiques.

50. Sous le Produit 2, les missions de contrôle du Parquet en direction des officiers de police judiciaire de la police et de la Gendarmerie nationale, ont été transférées à un autre projet dédié à la justice. Restaient donc dans ce produit les missions de monitoring de centres de détention, les missions de suivi de procès, et les sessions de partage de données issues du suivi des procès à des fins de capitalisation. A l'analyse, 18 missions de supervision de centres de détention ont été effectuées, contre une prévision de 12, soit une réalisation de 150%. Ces missions ont concerné, à travers le pays, les sites de détention de 19 villes, des prisons et des lieux de garde à vie dans les unités de police et de la gendarmerie. En matière de monitoring judiciaire, 13 sorties ont été effectuées pour suivre le déroulement de procès à Conakry et à Nzérékoré, contre une prévision 10, soit une réalisation de 130%. Cette activité de suivi des procès a donné lieu à 13 rencontres de partage permettant aux acteurs de capitaliser sur les données de supervision.

51. Enfin, le troisième Produit de l'axe II centré sur la capacitation des corps de contrôle au sein des cinq segments du secteur de la défense et de la sécurité, était organisé autour de deux livrables clés : la formation de personnels au contrôle, et la conduite de missions de contrôle proprement dites. Les formations sensibles au genre et aux droits de l'Homme, visaient un effectif de 240 personnels, mais n'ont finalement été administrées qu'à 50 Inspecteurs des cinq composantes de la RSS, dans une approche de formation de formateurs qui doivent par la suite démultiplier au profit d'un plus grand nombre d'éléments. En l'état l'indicateur du nombre de formés est donc réalisé à 21%. Les missions elles-mêmes n'ont pas démarré, puisqu'elles doivent intervenir à la suite de la formation.

Tableau 5 : Produits de contributions sous le Résultat 2

Programmation		Performances			
Produits	Indicateurs	Réalisé	Rating		
			E	M	F-N
2.1. La commission Défense et Sécurité de l'Assemblée nationale réalise une mission type de contrôle parlementaire de l'action des FDS.	Disponibilité du rapport de mission Réf : 0 Cible : 1	100% de la cible 1 mission de contrôle parlementaire réalisée			
2.2. Le Parquet est appuyé pour réaliser le contrôle des officiers de police judiciaires de la police et de la Gendarmerie nationale	Disponibilité du rapport de mission Réf : ND Cible : 2 révisée à 0	Les activités de contrôle du Parquet sur les OPJ sont transférées sur le projet d'appui à la Justice dans le cadre de la révision du projet à mi-parcours.			
	Nombre de missions de monitoring réalisées dans les centres de détention Réf : 7 Cible : 12	150% de la cible 18 missions dans les sites de détention de 19 villes : 25 prisons; 38 commissariats de police et 41 unités de gendarmerie ; 2.172 détenus, dont			

		577 en gardes-à-vue			
	Nombre de missions de monitoring de procès réalisés Réf : 6 Cible : 10	130% de la cible 13 missions de monitoring de procès réalisées : 7 dossiers suivis à Mafanco, Dixinn (Conakry) et Nzérékoré en 2017.			
	Nombre de sessions de partage des données de monitoring avec le comité de suivi des cas Réf : 8 Cible : 12	108% de la cible 13 sessions organisées			
2.3. Les Capacités des membres des services d'inspection des armées, de la gendarmerie, de la police et de la protection civile, de la douane et de l'environnement sont renforcées pour exercer leurs missions de contrôle interne.	Nombre de missions d'inspection menées Réf : ND Cible : 1	2 200% de la cible			
	Nombre de personnes formées (au moins 10% des femmes) Réf : ND Cible : 240	21% de la cible 50 Inspecteurs des cinq composantes de la RSS formés au contrôle sensible au genre et aux droits de l'Homme.			

Sources : Projet RSS3 : Document de projet et Rapports d'exécution 2017-2018 ; Interviews Mars 2019

Effets obtenus sur le Résultat escompté

52. Les trois indicateurs ci-dessous étaient retenus pour mesurer l'influence de ce qui a été fait par le projet sous les produits 2.1. à 2.4., sur le Résultat II, " *L'Assemblée nationale, les parquets et les services d'inspection interne des départements en charge de la sécurité sont en mesure d'exercer régulièrement leur mission de contrôle des Forces de défense et de sécurité.*" :

- (i) Réalisation de 6 outils de contrôle sensibles au genre (notes méthodologiques) par les institutions concernées.
- (ii) Conduite de 6 (ramené à 2) missions de contrôles par les institutions et structures concernées

53. Les outils de contrôle sensibles au genre sont en cours de développement. Les drafts existent mais ne sont pas encore validés, ce qui peut s'interpréter comme une réalisation de 50% ou moins sur le premier indicateur. Les Services concernées sont en train d'atteindre un état de vigilance sur la vie du secteur de la défense et de la sécurité. A titre d'illustration, la Commission de la Défense fait connaître que le morcellement indu des dépendances d'un camp militaire, a été arrêté après que le Parlement en a saisi le Gouvernement sur la base d'un rapport documenté. L'Inspection générale de la police n'a pas conduit de mission de terrain en tant que telle, faisant valoir des contraintes de moyens de déploiement. Elle a cependant fait savoir qu'elle était consciente que d'importants défis de contrôle étaient ouverts et brûlants dans son champ d'intervention, comme dans la police de la circulation routière ou encore dans la gestion des effectifs (quelque 4000 agents seraient en ce moment sans affectation opérationnelle). Les inspections à l'initiative des parquets quant à elles ont été transférées au Projet d'appui à la réforme de la Justice.

Tableau 6 : Effets obtenus sur le Résultat 2

Programmation		Performances			
Résultat	Indicateurs	Réalisé	Rating		
			E	M	F-N
L'Assemblée nationale, les parquets et les services d'inspection interne des départements en charge de la sécurité sont en mesure d'exercer régulièrement leur mission de contrôle des Forces de défense et de sécurité.	Nombre d'outils de contrôles sensibles au genre (notes méthodologiques) mis en place par les institutions Réf : ND Cible : 6	50% (Estimation couvrant la disponibilité des drafts) Drafts disponibles : validation en cours			
	Nombre de missions suivies de Recommandations Réf : ND Cible : 6 révisé à 2 (raisons budgétaires)	50% de la cible révisée réalisée 1 mission parlementaire réalisée			

Sources : Projet RSS3 : Document de projet, rapports d'exécution 2015-2017

2.2.3. Justice militaire

Analyse de niveau Produits

54. Le Résultat III, "*La justice militaire est fonctionnelle sur l'ensemble du territoire et contribue à la protection des droits de l'homme et à la lutte contre l'impunité des FDS.*", était poursuivi à travers un unique produit : "*La justice militaire est renforcée par l'adoption et la mise en application du Code de Justice Militaire révisé et l'opérationnalisation des tribunaux militaires à formation spéciale dans les quatre régions militaires du Pays.*" Ce produit était articulé sur deux réalisations attendues :

- (i) Formation de 50 magistrats au nouveau Code de justice militaire
- (ii) Opérationnalisation de 4 tribunaux militaires dans les 4 régions militaires de l'intérieur

55. Au titre du premier livrable du produit, ce sont 119 personnels liés à cette juridiction qui ont été mis à niveau sur le nouveau Code de justice militaire. Outre des magistrats, des greffiers et des officiers de police judiciaires ont également été enrôlés dans la formation. Par ailleurs la révision du Code intervenue dernièrement a créé un nouveau besoin de mise à niveau des acteurs, besoin accentué aussi par les nouvelles affectations qui font rentrer de nouveaux profils dans le dispositif et en sortir d'autres qui étaient déjà formés.

56. L'objectif d'ouvrir les tribunaux militaires des 4 garnisons régionales de l'intérieur a été formellement rempli, et ces juridictions dont la mission a rencontré 2 des procureurs fonctionnement régulièrement. Elles rencontrent toutefois des problèmes de moyens qui gênent leur pleine opérationnalité. L'absence d'une logistique de déplacement rapide sur les sites de commission des faits à poursuivre est en particulier un handicap lourd. Ce défi interpelle plutôt l'Etat. Enfin, la représentation des femmes dans la juridiction militaire reste une préoccupation. Les recrutements traditionnels, limités par le bassin de femmes juristes éligibles, ne permettent pas jusqu'ici d'y remonter assez de profils féminins, ce qui pousse la hiérarchie à envisager des mesures de discrimination positive.

Tableau 7 : Produits de contributions sous le Résultat 3

Programmation		Performances			
Produits	Indicateurs	Réalisé	Rating		
			E	M	F-N
3.1. La justice militaire est renforcée par l'adoption et la mise en application du Code de Justice Militaire révisé et l'opérationnalisation des tribunaux militaires à formation spéciale dans les quatre régions militaires du Pays.	Nombre de magistrats formés sur le nouveau code de justice militaire Réf : 0 Cible : 50	238% de la cible au sens large 119 Magistrats militaires et civils, greffiers et OPJ formés 123 commandants d'unités sensibilisés sur les infractions et procédures du code de justice militaire			
	Nombre de tribunaux militaires opérationnels dans les régions Réf : 0 Cible : 4	100% de la cible 4 tribunaux régionaux opérationnels (Ressources de l'Etat)			

Sources : Projet RSS3 : Document de projet et Rapports d'exécution 2017-2018 ; Interviews Mars 2019

Effets obtenus sur le Résultat escompté

57. L'influence sur le Résultat 3, "*La justice militaire est fonctionnelle sur l'ensemble du territoire et contribue à la protection des droits de l'homme et la lutte contre l'impunité des FDS*", devait se mesurer à travers trois indicateurs dédiés :

- (i) Adoption du nouveau Code de justice militaire
- (ii) Nombre de cas recensés et traités au niveau régional
- (iii) Nombre de magistrats formés sur le nouveau Code de justice militaire

58. La première cible a été entièrement atteinte avec l'adoption en 2017 du nouveau de Justice Militaire, qui adapte davantage cet outil juridique au contexte et à ses évolutions. Deuxième indicateur de résultat, le nombre de cas de militaires en conflit avec la loi enrôlés en justice et effectivement jugés, n'est malheureusement pas assorti d'une cible déterminée. Sur la période, il a toutefois été rapporté 15 cas au niveau de différentes juridictions¹. Dans ce stock, 11 ont connu un jugement. Il n'est certes pas possible de dire ce que cela représente par rapport à un objectif chiffré et à une situation de référence, qui ne sont pas déterminées ex ante. Malgré tout, sans pouvoir s'appuyer sur une statistique systématisée, les équipes du Tribunal militaire font valoir (Entretiens, Mars 2019) que le nombre de cas traités par leur juridiction s'inscrit en baisse, signe à leurs yeux que l'effet de dissuasion du Tribunal est en train d'opérer.

59. En ce qui concerne le nombre de magistrats formés au nouveau Code, indument retenu ici par le Projet, bien que n'étant pas vraiment un indicateur de résultat, mais de produit (il figure d'ailleurs déjà en amont parmi les outils de mesure du produit), ce sont 119 personnels du Tribunal Militaire qui ont été globalement mis à niveau. La mise en œuvre a corrigé les limites de cet indicateur qui ne visait que les magistrats, alors que les auxiliaires de justice finalement inclus dans la formation avaient tout autant besoin d'en être pour contribuer efficacement à une juridiction militaire performante. Un cas de dispute de compétence² entre parquets civil et militaire évoqué en marge de l'entretien avec le TM montre d'ailleurs que la vulgarisation du Code de justice militaire doit aussi se faire en direction des juridictions

¹ Répartis comme suit : Labé: 2 dossiers reçus, 0 jugements ; Kindia: 2 dossiers reçus, 1 jugé ; Kankan: 3 dossiers reçus, 3 jugés ; Nzérékoré: 3 dossiers reçus, 3 jugés ; Conakry : 5 dossiers reçus, 4 jugés.

² Un procureur civil s'était indument saisi de faits de mort d'homme où la victime est un militaire en service et l'auteur présumé un autre militaire.

civiles, voire de la population générale. Enfin, quelque 123 commandants d'unités ont été sensibilisés sur les infractions et procédures du code de justice militaire.

Tableau 8 : Effets obtenus sur le Résultat 3

Programmation		Performances			
Résultat	Indicateurs	Réalisé	Rating		
			E	M	F-N
La justice militaire est fonctionnelle sur l'ensemble du territoire et contribue à la protection des droits de l'homme et la lutte contre l'impunité des FDS.	Nouveau Code de justice militaire adopté Réf : 0 Cible : 1	100% de la cible Code révisé adopté au cours de la session de Mai 2017			
	Nombre de cas recensés et traités au niveau régional par les tribunaux militaires Réf : 0 Cible : ND	Niveau de performance non décidable par manque de référence 15 cas recensés, dont 11 jugés			
	Nombre de magistrats formés sur le nouveau code de justice militaire Réf : 0 Cible : 50	238% de la cible au sens large 119 Magistrats militaires et civils, greffiers et OPJ formés 123 commandants d'unités sensibilisés sur les infractions et procédures du code de justice militaire			

Sources : Projet RSS3 : Document de projet et Rapports d'exécution 2017-2018 ; Interviews Mars 2019

2.2.4. Mise en œuvre de la dimension Genre

60. Le Projet RSS3 devait "porter une attention particulière à l'égalité entre les sexes", notamment en favorisant "l'appropriation stratégique et l'opérationnalisation de la Stratégie sectorielle Genre des FDS, l'instauration des répertoires de compétences féminines, l'organisation d'ateliers de sensibilisation sur la stratégie sectorielle, l'appui pour la révision et l'initiation des lois et règlements favorisant l'égalité et l'autonomisation de la femme militaire, l'actualisation du guide de prise en charge holistique des cas de VBG pour les cinq secteurs des FDS et l'appui à la mise en place des structures genre dans les FDS".

61. Les intrants genre que la troisième phase du programme RSS avait prévu de mettre en place l'ont été de façon mitigée. L'"appropriation stratégique du genre" n'a manifestement pas pu être favorisée par le projet qui n'a pas pu agir au niveau stratégique avec le non renouvellement du poste de Conseiller Technique Principal et l'absence d'appui stratégique au Conseil Stratégique de la Défense Nationale. Les "répertoires de compétences féminines" ont été mis en place dans les secteurs, bien que les CTS rencontrés n'aient pu avancer que des considérations intuitives pour faire à la mission le point de ces compétences féminines en leur sein. La lutte contre les violences basées sur le genre a été consolidée à travers l'appui à l'unité en charge de la protection de la femme et de l'enfant instituée au sein de la Police nationale. S'agissant de "l'appui pour la révision et l'initiation des lois et règlements favorisant l'égalité et l'autonomisation de la femme militaire", non plus, la mission n'a pas constaté d'événement rentrant dans ce cadre dans la période sous revue. Certes la révision du Code de Justice Militaire a été adoptée en 2017, mais les points de renouvellement n'avaient pas de tropisme genre.

62. C'est au niveau institutionnel que, en revanche, "l'opérationnalisation de la Stratégie sectorielle Genre des FDS" est enclenchée, puisque des structures Genre et Ethique ont été

implantées dans les Comités Techniques Sectoriels. A la Douane, par exemple, cette structure conforte son rôle de défense de la sensibilité et de la dimension féminines dans les instances de décision du secteur. La "sensibilisation sur la stratégie genre" a également été poursuivie dans le cadre des ateliers de formation en direction des acteurs des différents secteurs.

63. Du point de vue du résultat, la représentation des femmes dans les forces de défense et de sécurité reste un défi dans tous les secteurs. Du point de vue des effectifs, la Douane montre un profil relativement meilleur, avec une présence féminine conséquente (de l'avis du CTS) : à Conakry il y aurait même autant voire plus de femmes que d'hommes. Pour autant la présence féminine dans le leadership stratégique du secteur reste limitée. La situation est d'un profil approchant au niveau de la police, où de plus en plus de personnels féminins font leur apparition, surtout dans la police de la circulation, mais pour le moment avec très peu de haut gradées. (CTS-Sécurité). Les autres forces de défense et de sécurité (protection civile, armée, gardes pénitentiaires et gardes forestiers) connaissent des gaps plus profonds en termes de représentation féminine : leurs CTS respectifs font tous valoir que la mobilisation de femmes dans leurs effectifs est encore contrariée par les contraintes de leurs bassins de recrutement.

64. La composition des comités techniques sectoriels est emblématique de la faible représentation des femmes dans le leadership des forces de défense et de sécurité en Guinée. Globalement, très peu de présence féminine est observée parmi les huit personnes ressources qui animent ces cadres de réforme dans chaque secteur : deux femmes au CTS Douane ; aucune femme dans le CTS sécurité ; aucune femme au CTS Défense (une femme y ayant siégé un temps, avant d'être redéployée) ; aucune femme au CTS Justice ; aucune femme au CTS Environnement. A l'interface entre les secteurs Justice et Défense, le Tribunal Militaire n'est pas mieux loti, bien que les femmes soient des victimes dans beaucoup de faits poursuivis par cette juridiction. Si le tribunal de Conakry est présidé par une femme, il est bien une exception à cet égard. Il n'y a pas de femmes dans les autres cours régionales, et les parquets militaires sont exclusivement animés par des procureurs hommes. Le bassin de recrutement reste le facteur de contrainte selon la hiérarchie de la juridiction qui envisage même des mesures de discrimination positive pour enrôler des femmes.

2.3. Efficience

65. L'efficience du Projet d'appui Conseil Stratégique à la Réforme du Secteur de Sécurité en Guinée (RSS III), s'entend au sens budgétaire et stratégique. Dans la première acception, elle recouvre l'utilisation optimale des moyens disponibles pour produire les meilleurs résultats possibles. Dans la seconde, elle renvoie à la qualité des agencements substantiels et à leur aptitude à générer les meilleures valeurs ajoutées à travers les meilleures combinaisons de résultats. Les ressources ont été techniquement exécutées selon les standards de gestion en vigueur dans les entités du Système des Nations Unies, ce qui balise un premier niveau d'efficience, au sens où les acquisitions en général se sont faites avec toutes les exigences de rigueur et de transparence, et en croisant au mieux les critères de qualité et de coût.

66. Le projet était doté d'un budget de un million cinq cent mille (1 500 000) dollar américain, mobilisé auprès du Fonds de la Consolidation de la Paix, et réparti entre 85% pour le PNUD et 14% pour le HCDH. Au 28 Mars 2018, la part consommée de ces ressources s'élève à 1 219 402,10 USD, soit 81% du budget initial. Cette réalisation financière étant atteinte après deux extensions sans coût additionnel, dénote une certaine difficulté pour le projet à absorber les ressources. Un problème d'absorption se pose aussi avec les 72 milliards de ressources nationales mises annuellement à la disposition de la réforme et que les secteurs peinent à mobiliser entièrement. Il y a donc un problème global de capacités d'absorption qui

est un premier élément de relativisation de l'efficacité, plus de temps étant consacré à des réalisations qui devaient en consommer moins, et des besoins restant non couverts un certain temps alors que leurs ressources dédiées sont déjà immobilisées à cet effet.

67. Du point de vue du contenu des dépenses, l'analyse fait ressortir un ratio de 70% de des ressources injectées dans les résultats stratégiques, pour 30% de coût d'intermédiation. Cela signifie que pour 70 unités monétaires que le projet a fait parvenir aux bénéficiaires finaux de la Réforme, il lui en a coûté 30 autres unités monétaires de frais d'acheminement : dépenses de personnels et autres charges de fonctionnement. Ce ratio a été contenu à ce niveau à la faveur du gel du poste du Conseiller Technique Principal qui a existé dans les phases précédentes du projet. Dans la RSS III, un gestionnaire de programme a été mobilisé en lieu et place d'un CTP, et a contribué à tirer vers le bas les frais de personnels et à libérer plus de ressources vers les activités techniques.

68. Cet ajustement du staff, bénéfique à la logique de rationalisation des ressources disponibles, et donc à l'efficacité comptable, n'a toutefois pas manqué d'avoir une certaine résonance sur les résultats stratégiques du projet. En effet, des inputs clés qui étaient attendus de cette ressource humaine, n'ont pu être délivrés au terme de l'arrangement de recrutement qui a finalement caractérisé le projet. L'appui conseil stratégique où le projet devait produire une valeur ajoutée prédominante pour favoriser la pérennité des acquis a en particulier souffert de l'absence de CTP. Des notes stratégiques devaient être régulièrement élaborées pour accompagner les plus hautes autorités nationales à asseoir un cadre cohérent et solide pour porter la réforme. Leur absence a contribué à laisser perdurer une situation de statu quo défavorable à la coordination et au pilotage stratégiques, finalement à la stratégie de sortie que le projet devait servir.

69. Le fonctionnement des organes du projet a aussi connu des inerties dommageables à son efficacité. Le comité de pilotage qui devait se réunir tous les six mois, soit au minimum 4 fois sur les deux années de vie du projet, n'aura tenu qu'une seule rencontre, tandis que le Comité technique, avec une fréquence de rencontres plus importante encore, n'aura été convoqué que deux fois. Au moins un Comité de pilotage envisagé a finalement été ajourné dans un contexte de remaniement gouvernemental où l'essentiel des acteurs concernés avaient été redéployés hors de la réforme. Mais ces turpitudes en provenance de l'environnement n'épuisent pas toute la justification des dysfonctionnements ci-dessus, dus aussi en partie à des lacunes internes de gouvernance qui peuvent avoir quelque chose à voir avec l'absence d'un Conseiller Technique Principal à la tête d'un projet intervenant à un niveau stratégique élevé.

2.4. Durabilité

70. La pérennité stratégique des acquis de la réforme était recherchée à travers un ancrage des dynamiques réformatrices dans les structures régulières de l'Etat et leur appropriation par ce dernier. Le Conseil Supérieur de la Défense Nationale, en particulier, devait être la clé de voûte de cet arrimage, en tant que cadre de coordination et d'impulsion des stratégies dont les secteurs devaient être les bras armés. Le projet devait au demeurant favoriser la révision des textes pour entériner ce nouvel ordonnancement institutionnel. Si le CSDN est en place, en revanche, il n'est pas parvenu à rentrer dans ce nouveau rôle. Les cadres ad hoc sectoriels ont continué à porter la réforme, comme si leur instinct d'autoconservation tendait à prendre le dessus. Ce contexte et ses inerties n'ont permis au projet d'articuler l'appui stratégique qui était à son fondement, comme l'illustre l'absence totale de notes de conseil stratégique en

direction du plus haut sommet de l'Etat, et la non tenue des réunions de la Commission d'Orientation Stratégique de la Réforme.

71. Les entraves au schéma initial de pérennisation dessiné par le projet ont une résonance budgétaire tout aussi handicapante pour la survie des acquis de la réforme. Alors que sur la période du projet, il était escompté une progression annuelle de 10% des ressources publiques allouées au secteur de la défense et de la sécurité, leur budget est resté maintenu à son niveau de 2016, ce qui veut dire au contraire, en termes réels, une érosion annuelle de près de 9%, en tenant compte de l'état du déflateur du PIB guinéen dans la période. Ces tensions budgétaires aigues ont été relayées à la mission d'évaluation dans tous les cinq secteurs où les CTS continuent de tout attendre des partenaires au développement pour dérouler leurs activités.

72. Au niveau de la police routière par exemple, où la problématique des comportements déontologiquement conforme est d'une acuité particulière, de l'avis même des sources internes au département de la Sécurité, 50 formateurs de formateurs dûment capacités par le projet attendent encore les partenaires pour procéder à une démultiplication pourtant urgente, parce que les ressources pour le faire n'existent à l'interne. Dans le corps des conservateurs de la nature aussi, bien qu'un sous-groupe de 50 cadres encadreurs ait été positionné et formé en conséquence (source : CTS), la conduite des activités de renforcement de capacités de masse continue d'être dépendante des concours des bailleurs de fonds. Des requêtes de même ordre s'expriment au niveau du Tribunal Militaire. Dans aucun des secteurs de la réforme, la mission n'a rencontré une diligence courante prise et exécutée par une administration pour mettre en œuvre, prolonger ou amplifier des fondamentaux de capacités initialement transmis par le projet. Au contraire, jusque et y compris dans la vulgarisation de textes et d'outils de travail, tous les CTS continuent de compter sur les engagements des partenaires.

73. Les logiques ad hoc dans la mise en œuvre des processus de renforcement de capacités, essentiels à la réforme, ne favorisent pas, non plus, leur appropriation institutionnelle et leur répliquabilité. L'Ecole de Police, à la réouverture de laquelle les partenaires ont contribué, est tenue quasiment en dehors de ces processus. Les formations sur la loi 09 qui régit le maintien de l'ordre ont eu pour cadre les casernes des Compagnies Mobiles d'Intervention de la Sécurité (CMIS) et autres Brigades Anti-criminalité (BAC). Les formations de formateurs en matière de police de circulation ont, elles aussi, été menées en dehors du cadre de l'Ecole.

74. Cet évitement de la structure régulière chargée de la formation initiale et continue des personnels de sécurité et de protection civile fragilise assurément les formations techniques appuyées par le projet du point de vue de leur sédimentation dans le secteur. De surcroît, le fait de ne pas les faire certifier par le centre de formation officiel du secteur, ne permet pas aux bénéficiaires de les faire valoir dans leur plan de carrière. L'argument que les capacités techniques font encore défaut à l'école, signifie tout au plus que l'implication de cette structure doit être modulée en conséquence, mais ne peut justifier son contournement, le projet devant trouver une modalité appropriée pour coopérer avec l'école et accompagner l'essor de ses capacités.

75. Globalement les acteurs rencontrés (observation récurrente chez les partenaires) déplorent aussi une instabilité des staffs qui fragilise la continuité des acquis de la réforme. Des personnels clés engagés dans le processus et capacités en conséquence sont

régulièrement redéployés et remplacés par des nouveaux. Dans un environnement sans mémoire institutionnelle épanouie, cela tient du recommencement éternel à la Sisyphe. Les acquis ressortent toutefois se sédimenter mieux dans le sous-secteur de la défense. Le retour des militaires dans les casernes et la fin des scènes d'éléments armés paradant dans les rues, le non engagement des soldats dans les opérations de maintien d'ordre, la mise à la disposition des Nations Unies de cinq contingents de casques bleus totalisant 4000 hommes et déployés à tour de rôle sur divers théâtres de maintien de la paix en Afrique, sont autant de signes que l'armée guinéenne se professionnalise et se stabilise dans son concept républicain. Les dynamiques sont encore beaucoup moins favorables dans le sous-secteur des forces de sécurité intérieure.

2.5. Impacts

76. La troisième phase du Programme RSS, intitulée justement Projet d'Appui conseil à la Réforme du Secteur de la Sécurité en Guinée, était fondamentalement conçue pour être une stratégie de sortie des approches projets, et donc d'habilitation de la partie nationale à prendre le relais. Le résultat stratégique attendu à cet effet était : *"L'Etat est en mesure de conduire efficacement le processus de la RSS, appliquer les politiques sectorielles, et coordonner l'appui des partenaires ainsi que la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de la RSS grâce à des structures et des mécanismes fonctionnels et pérennes, garantissant l'équité ainsi que le contrôle démocratique et civil des FDS."* La clé de voûte de cette "exit strategy" était la consolidation d'un Conseil Supérieur de la Défense Nationale capable d'impulser et de coordonner la mise en œuvre et le suivi des politiques sectorielles de réforme des forces de défense et de sécurité.

77. Il n'est pas constaté de véritable impact à cet égard. Le projet devait favoriser la rationalisation des organes dans le sens d'un ancrage des réformes dans les structures pérennes de l'Etat sous la coordination du CSDN. Les intrants attendus du projet dans cette direction, en termes de conseil stratégique, n'ont pas été délivrés pour des raisons qui tiennent à l'une et l'autre partie. Du côté du Projet RSS3, le non renouvellement du poste de Conseiller Technique Principal a favorisé l'engagement dans des tâches de renforcement des capacités opérationnelles des acteurs sectoriels (ateliers de formation, matériels de travail, vulgarisation textes nouveaux ou révisés, notamment), plutôt que le conseil stratégique de haut niveau. Du côté de la partie nationale, le Conseil Supérieur de la Défense Nationale formellement créé, est resté non opérationnel, sans doute contrarié par l'instinct d'autoconservation des structures sectorielles de la réforme. Ce dysfonctionnement s'explique aussi par la difficulté à placer à la tête de cette entité supra sectorielle un profil issu d'un corps des FDS mais acceptable aux autres corps.

78. Le statut quo à ce niveau stratégique est cohérent avec un autre statut quo, celui observé dans l'allocation des ressources à la Réforme, dont le budget est resté le même en 2018 qu'en 2016 : 72 milliards de Franc Guinéen. Les autorités nationales rencontrées expliquent cette situation par la difficulté à transférer des ressources des urgences de développement vers des besoins de défense et de sécurité. Des interlocuteurs ont aussi tenté de relativiser cette stagnation budgétaire, en arguant que c'est un point positif que les ressources de la réforme n'aient pas baissé. Mais cette lecture n'est pas réaliste, lesdites ressources ayant bien connu une baisse en termes réels. En tenant compte d'un taux d'inflation calculé à 8,9%¹ en 2017 et qui serait resté voisin de cette de grandeur en 2018, en

¹ Source : Banque Mondiale, <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/FP.CPI.TOTL.ZG?locations=GN>

termes réel et en considérant 2016 comme année de base, les 72 milliards du secteur ne sont plus que 66 milliards en 2017 et 60 milliards en 2018.

79. Malgré la stagnation du budget de la Réforme, les secteurs ont encore de la difficulté à consommer les ressources. Les capacités d'absorption sont encore faibles dans les différentes administrations, à quoi s'ajoute une difficulté structurelle de nature légale. Une partie des ressources est portée au budget sans ventilation précise. Cette ventilation pour les sous-budgets d'équipement suppose la prise d'un décret présidentiel d'affectation, que les secteurs peinent à faire prendre, surtout ces dernières années où il n'y a pas de relais stratégique de haut niveau pour les accompagner.

80. Autant en ses phases précédentes, la première en particulier, la réforme a pu constituer un vecteur important de mobilisation de ressources internes, qui avait par exemple favorisé le financement de la restauration du corps paramilitaire des écogardes, autant cette troisième phase s'est caractérisée par une faible capacité d'inflexion des ressources publiques vers la réforme. L'intérêt des partenaires extérieurs a, en revanche, pu être maintenu voire amplifié, avec l'insertion formel d'au moins un bailleur, le Japon, dans la matrice RSS globale. Sans rentrer formellement dans ce cadre, un second partenaire extérieur, la Chine, soutient aussi le secteur à travers la mise disposition d'équipements.

81. Le défaut d'une empreinte stratégique du projet a été compensé par des effets de type opérationnel dans les secteurs où les activités des phases précédentes ont été poursuivies. Le nouveau Code de Justice Militaire (révision) est un acquis tangible que le projet a appuyé : il contribue notamment à la lutte contre l'impunité en facilitant le jugement des hauts gradés de la hiérarchie militaire grâce à la suppression de l'exigence d'avoir des assesses militaires de grade supérieur ou égal à celui des éléments jugés. Les capacités opérationnelles des secteurs ont également été renforcées. C'est ainsi que 119 magistrats, greffiers et officiers de police judiciaire ont été mis à niveau sur le nouveau Code de Justice Militaire. Par ailleurs, 123 commandants d'unités sensibilisés sur les infractions et procédures du code de justice militaire. Dans la police, 800 éléments en poste dans différentes régions ont été formés à l'application de la loi 09 sur le maintien de l'ordre. La formation des personnels de la police routière a été enclenchée mais s'est arrêtée à l'étape de la formation de 50 formateurs de formateurs qui n'avaient toujours pas commencé à démultiplier au moment de l'évaluation finale du projet.

82. La résonance de ces processus de renforcement de capacités sur le terrain de la gestion de la sécurité n'est pas univoque. Le profil comportemental des forces armées continue de s'améliorer, ce mouvement s'inscrivant naturellement dans une dynamique de plus longue haleine incluant les phases précédentes de la réforme. Les militaires sont rentrés dans les casernes et se comportent en société comme les autres éléments du tissu social. L'engagement extérieur sous les couleurs des Nations Unies, dans le cadre d'opérations de maintien de la paix, est aussi un signe de l'amélioration continue du profil du soldat en Guinée. Quelque 4000 éléments déjà mobilisés dans ce cadre, reviennent féconder l'armée nationale avec des capacités et des valeurs renforcées au contact d'autres armées du monde et du contexte d'intervention onusien. L'opérationnalisation du Tribunal Militaire, de son côté, réduit progressivement l'impunité militaire : 15 cas ont été instruits dans la période du projet, dont 11 ont connu un jugement.

83. En matière de maintien d'ordre, la loi 09 qui organise les engagements respectifs des différentes forces de défense et de sécurité est mieux connue. *"Lors d'une récente réunion de*

crise au sommet de l'Etat, la hiérarchie militaire a été la première à rappeler à l'autorité politique, que l'armée serait la toute dernière à intervenir, et selon les règles d'encadrement strictes prévues par la Loi 09", rapporte une haute autorité interviewée par l'évaluateur. Un signe de recul peut toutefois être vu dans l'implication des militaires dans les unités mixtes positionnés dans la durée dans différents points de la capitale. Cet état de fait est contraire aux dispositions de la loi 09. Autre indice de reflux par rapport à un acquis de réforme, le texte limitant à 4 ans la durée maximale à un poste de commandement militaire a également été détricoté et ce verrou desserré, ce qui est de nature à rouvrir la porte à certaines dérives de gouvernance.

84. Au sein des forces de sécurité proprement, la gestion des mouvements de foules reste un défi important si l'on en juge par la grande létalité des manifestations politiques post électorales de 2018. La police de la circulation, encore en attente de pouvoir démultiplier les formations que ses formateurs de formateurs ont reçues, conserve elle aussi, auprès des populations, selon des acteurs interviewés au sein même du département de la Sécurité, la réputation d'être faiblement efficace et d'avoir souvent des comportements non conformes. Dans la douane les séances de rencontres et d'écoutes des citoyens et des opérateurs économiques à travers le pays ont, selon le CTS, contribué à améliorer l'image du corps dans la conscience des populations. Les réclamations des usagers seraient dans une tendance baissière, selon toujours le CTS.

85. Dans le secteur de la conservation foncière, l'appui du projet en 2017-2018 a contribué au déploiement d'une troisième cohorte de 210 écocardes recrutés dans le personnel civil du département de l'environnement et bénéficiaires d'une formation initiale de 6 mois. Le projet a été à la base d'ateliers ad hoc de renforcement de capacités techniques. Bien que les investissements lourds dans le secteur aient été à la diligence de l'Etat d'abord, de l'Union Européenne par la suite, l'impulsion initiale et l'encadrement continu reçus dans le cadre des trois phases du programme RSS, ont contribué à la relance et au réarmement technique du corps des conservateurs de la nature. Cette dynamique a eu une résonance sur les indicateurs du secteur. Le pays s'est rapproché de la norme internationale d'un écocarde pour 10 km de forêts classées, dont il n'est plus séparé que de quelques centaines recrues.

86. Quelle résonance cette dynamique a-t-elle sur les indicateurs environnementaux du pays ? Il n'a pas été possible de disposer de données pertinentes sur la période, la seule donnée disponible étant statique : en 2014 la Guinée comptait 298 710 hectares¹ d'aires protégées. Les acteurs du secteur rencontrés indiquent percevoir intuitivement une meilleure diffusion de culture de gestion durable des écosystèmes par les populations, grâce à la présence d'écogardes formés. Ils regrettent aussi que le recrutement initial de la première cohorte de gardes forestiers parmi les supplétifs de l'ancien CNDD militaire, ait laissé dans le corps des éléments aux comportements parfois non exemplaires

Conclusion

87. Couvrant la période 2017-2018, après deux extensions sans coût additionnel, le Projet d'Appui-Conseil Stratégique à la Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS, cycle III) était doté d'une enveloppe budgétaire de 1 499 813,72 dollar américain, entièrement mobilisés auprès du Fonds pour la Consolidation de la Paix, et réparti entre 85,68% pour le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et 14,32% pour le Haut-Commissariat aux

¹ Source : Office Guinéen des Parcs et Réserves (OGUIPAR), 2014.

Droits de l'Homme (HCDH). Au 28 Mars 2019, le taux d'exécution budgétaire global s'élève à 81,29%.

88. La théorie du changement qui sous-tendait les interventions projetait que l'appui conseil stratégique aux acteurs nationaux de la RSS, d'une part, son ancrage dans un cadre institutionnel cohérent et stable, d'autre part, pérenniseraient le processus de réforme et favoriseraient l'émergence de forces de défense et de sécurité républicaines. Si l'assistance technique aux dynamiques sectorielles de réforme s'est poursuivie et renforcée, l'appui-conseil stratégique de haut niveau a fait défaut en revanche, se heurtant à des inerties nationales qui ont empêché la rationalisation du cadre de pilotage et de coordination du processus. Au-delà de ses acquis opérationnels robustes, la stratégie de sortie du projet centrée sur l'appropriation nationale tirée par un pilotage stratégique consolidé, a été fragilisée par le non fonctionnement persistant du Conseil Supérieur de la Défense Nationale et de la Commission d'Orientation Stratégique.

1. Constatations clés

◆ Pertinence

89. **Constat #1** : *Dans le fond, le Projet d'Appui-Conseil Stratégique à la Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS, cycle III) était bien aligné sur les priorités nationales de la Guinée et de ses partenaires en matière de réforme du secteur de sécurité.* Il découlait¹ du domaine 1 du Plan Prioritaire de Consolidation de la Paix (PPCP II) pour la Guinée, domaine qui porte sur la Réforme du Secteur de Sécurité. Le projet était également aligné sur les cadres de coopération des agences récipiendaires : le CPD du PNUD dont la "Gouvernance et la consolidation de la paix" constituent le premier pilier stratégique, d'une part ; le Cadre de coopération technique sur le terrain de HCDH, dont le Pilier 2 porte sur l'"Appui aux structures et institutions nationales en matière de protection des droits humains", d'autre part.

90. **Constat #2** : *La pertinence du cadre logique, est robuste globalement, malgré une déstabilisation liée à la mise en œuvre.* La matrice décline extensivement la chaîne des résultats et des produits avec leurs indicateurs respectifs. Mais sa partie haute sur la consolidation du cadre légal stratégique a été maintenue en l'état sans avoir pu, dans la pratique, être un véritable lieu d'investissement pour le projet, comme cela a été le cas pour le niveau opérationnel. Par exemple, les objectifs initiaux en matière de notes stratégiques à délivrer aux hautes autorités nationales ont indûment été maintenus dans la matrice des résultats du projet, alors que le Conseiller technique principal qui devait s'en charger n'était pas en place, son poste étant resté gelé depuis Mars 2017.

◆ Efficacité

91. **Constat #3** : *La Réforme du Secteur de la Sécurité, dans sa globalité, aura beaucoup contribué à la restauration du cadre républicain en Guinée, donnant même à l'expérience du pays en matière de RSS un profil d'exemplarité inspirant pour d'autres.* Les forces de défense et de sécurité ont durablement été une dimension clé des crises politico-militaires

¹ "Le projet découle directement du domaine 1 du PPCP 2, la Réforme du Secteur de Sécurité. Il vise à faciliter le processus de mise en œuvre de la RSS en Guinée en apportant un appui conseil stratégique au Gouvernement et aux structures de mise en œuvre de la RSS pour leur permettre de coordonner efficacement le programme national d'actions prioritaires de la RSS, et faire des FDS de la Guinée des forces disciplinées et républicaines, soumises au contrôle de l'autorité civile, respectueuses de l'état de droit et redevables de leurs actes." (source : Document de Projet, RSS3)

vécues par le pays. Certes la Guinée n'a pas connu de conflit interne ouvert, mais n'a pas été épargnée par les résonnances des guerres civiles vécues par nombre de ses voisins. Les autorités nationales post transition ont eu une juste lecture de ce contexte et, accompagnées par la communauté internationale, ont porté une dynamique de réforme du secteur, ayant permis une professionnalisation des forces de défense et de sécurité et une pacification de l'espace public.

92. Ramenée dans les casernes et dorénavant tournée vers les frontières, l'armée en particulier a été engagée dans un processus de professionnalisation, avec un double mouvement d'ajustement de ses effectifs (4000 éléments mis à la retraite) et de projection à l'extérieur à travers les opérations de maintien de la paix des Nations (4000 casques bleus déployés). La restauration de la justice militaire à travers un cadre légal rénové et des juridictions opérationnelles, a aidé à faire reculer l'impunité dans le corps. Le maintien de l'ordre, laissé en priorité à des forces de sécurité progressivement formées à cet effet, a été strictement réglementé à travers une loi largement diffusée. Des corps comme ceux de la conservation de la nature et de la protection civile ont été restaurés comme forces paramilitaires dotées de statuts appropriés, tandis que la douane et la garde pénitentiaire ont, eux aussi, amélioré le cadre légal et renforcé leurs capacités techniques. La Phase III de la Réforme était justement destinée à conforter ces acquis et à améliorer leur durabilité, à travers une appropriation stratégique nationale et un ancrage institutionnel plus robuste.

93. **Constat #4 : Au niveau opérationnel, le projet RSS3 a aidé les secteurs de défense et de sécurité à se consolider, en droite ligne des acquis des phases précédentes de la réforme.**

Dans le domaine de la sécurité, 800 éléments des forces de police ont été mis à niveau sur la loi 09 qui organise le maintien d'ordre. 2.172 situations de détentions dont 577 gardes-à-vue ont fait l'objet de missions de contrôle de régularité sur site de détention de la police comme de la gendarmerie. 25 formateurs de formateurs ont été formés dans le sous-secteur de la police routière, une vitrine qui doit encore améliorer son registre comportemental. Quelque 119 magistrats, greffiers et officiers de police judiciaire, ainsi que 123 commandants d'unités, ont été formés dans le cadre de l'opérationnalisation de la Justice militaire qui a vu ses juridictions ouvrir au niveau régional. Une troisième cohorte 210¹ écoliers rapproche le pays de la norme internationale d'au moins 1 conservateur de la nature pour 10 km² de forêt classée. Bien que la représentation des femmes dans les forces de défense et de sécurité soit encore un défi, des acquis existent à cet égard, avec notamment la mise en place et l'équipement en cours de structures du genre dans les différents secteurs de la réforme, dont certains travaillent déjà sur des dispositifs de discrimination positive pour favoriser le recrutement de femmes dans leurs effectifs. Les secteurs ont aussi, dans l'ensemble, poursuivi la révision de leurs textes de base.

94. **Constat #5 : Au niveau de l'appropriation politique et de l'animation stratégique de la réforme, toutefois, l'on observe une baisse de régime qui peut enrayer la dynamique de réforme et, à terme, compromettre les résultats impressionnants du pays dans le domaine.**

La Commission d'Orientation Stratégique (COS), cadre de coordination et de pilotage au plus haut niveau de l'Etat et de ses partenaires, ne s'est pas réunie une seule fois pendant la période sous revue : une réunion préparée par le projet n'a finalement pas eu lieu dans un contexte de remaniement ministériel où les nouvelles équipes n'étaient pas assez à niveau sur les questions à l'ordre du jour. Le Conseil Supérieur de la Défense Nationale (CSDN), institué pour servir d'organe permanent de pilotage, n'est toujours pas fonctionnel, bien que son staff

¹¹ Recrutement directement financé par l'UE, mais ayant bénéficié de l'assistance technique distante du projet à travers l'encadrement technique des responsables du sous-secteur qui ont participé à des sessions de renforcement de capacités dans la période.

soit nommé. Des inerties institutionnelles et des logiques centrifuges dans les secteurs ne laissent pas le CSDN exercer son rôle. Le fait que le poste de Conseiller Technique Principal de haut niveau, présent dans le dispositif de projet lors des phases précédentes, n'ait pas été reconduit dans la RSS3, a aussi coupé la réforme d'une source de conseil stratégique.

95. **Constat #6 : Le non fonctionnement du pilotage et de la coordination stratégiques finit par induire des effets délétères sur la dynamique et la consolidation de la réforme.**

Faute de plaidoyer de haut niveau, le financement intérieur stagne à 72 milliards de FG depuis 2016, ce qui signifie une baisse cumulée de 18% en termes réels (taux d'inflation de 8,9%, selon la Banque Mondiale). L'absence d'une coordination forte laisse par ailleurs les secteurs à eux-mêmes, avec le risque subséquent d'essoufflement ou de reflux sur certains acquis de réforme. Le retour des forces armées dans le dispositif de maintien d'ordre, à travers leur présence dans les brigades de sécurité intégrées positionnées dans Conakry depuis trois mois, est un recul par rapport aux dispositions de la loi 09 qui encadre strictement et différemment l'engagement de l'armée dans ce domaine. Avec le non respect du plafonnement¹ de la durée de 4 ans à un poste de commandement, c'est aussi un autre acquis dans la gouvernance militaire qui est détricoté.

96. **Constat #7 : Les redéploiements massifs et récurrents des personnels dans les secteurs installent une déstabilisation quasi permanente du bassin des ressources humaines de la réforme, et gênent en conséquence la continuité des dynamiques de développement de capacités.**

La dernière occurrence du phénomène a trait à la nouvelle expérience de soutien aux capacités des forces armées en maintien de la paix en contexte onusien. Auparavant, le staff de l'Ecole de police a été renouvelé à une exception près, et ainsi du leadership au sein du Comité technique du secteur de la sécurité, et d'autres foyers de responsabilité. Le problème n'est pas les mutations elles-mêmes, mais le fait qu'elles ne soient pas assorties des sûretés minimales pour garantir la continuité des substrats institutionnels en construction.

◆ **Efficiences**

97. **Constat #8 : Les standards de gestion et autres choix budgétaires pratiqués par les agences récipiendaires ont favorisé dans une certaine mesure l'optimisation des ressources de coopération du projet, tandis que des inerties budgétaires ont été notées dans l'exécution des ressources nationales de la réforme.**

Environ 70% du financement PBF a pu être acheminé vers les bénéficiaires finaux à travers des activités opérationnelles, contre 30% dédié aux coûts d'intermédiation. Ce profil de dépenses a été rendu possible par le gel du poste de CTP qui a eu pour effet bénéfique de contenir les coûts de personnels. Toutefois cette rationalité budgétaire a eu un coût stratégique, l'absence de cette ressource de haut niveau ayant aussi amputé le projet de sa capacité d'influence sur le haut de la pyramide étatique. En ce qui concerne les ressources internes, le budget de 72 milliards de GNF, même en stagnation, n'est pas entièrement dépensé du fait de la difficulté à obtenir un décret présidentiel de ré-affectation des ressources du titre 3 au titre 5 de la Loi de Finances.

◆ **Durabilité**

98. **Constat #9 : Si la réforme a jusqu'ici généré des valeurs ajoutées importantes, essentielles même à la stabilisation du pays, et suscité un profil d'exemplarité scruté de l'extérieur, la pérennité de ces acquis est menacée par le délitement du pilotage stratégique du dispositif de réforme.**

¹¹ Un projet de loi est d'ailleurs en cours pour abroger ce plafonnement.

de la réforme montre plus d'un signe de reflux : avec l'engagement des militaires dans les unités mixtes de sécurité installées ces derniers mois à certains endroits de la capitale, l'armée est pratiquement revenue dans le maintien d'ordre courant, sans se plier aux dispositions strictes édictées dans la loi 09 ; le verrou du maximum de 4 ans à un poste de commandement, qui était un acquis de gouvernance militaire, est menacé par un projet de révision en cours. Dans des sous-secteurs comme la sécurité, mais aussi la conservation de la nature ou encore la protection civile, le relâchement de l'impulsion et de l'accompagnement stratégiques du haut niveau essouffle les dynamiques.

◆ Impacts

99. **Constat #10 : L'impact se prêtant peu à l'isolement de ses sources, la réforme, toutes phases confondues, a eu une grande résonance dans le sous-secteur de la défense nationale, et des effets moins prégnants mais réels dans d'autres compartiments des FDS.** Poursuivant la dynamique d'assainissement des forces armées, le projet RSS3 a notamment contribué au recul de l'impunité dans les rangs et dans la hiérarchie, avec l'opérationnalisation du Tribunal militaire à travers toutes les régionales : 15 cas de militaires en conflit avec la loi, dont 11 ayant connu un jugement, ont été enrôlés dans ce cadre. Les renforcements de capacités dans les forces de sécurité, dont les bénéficiaires dans la période sous revue approchent le millier, ne se sont pas encore traduits par des mutations fortes dans le comportement des forces de police et l'image que les populations ont d'elles : le maintien d'ordre à l'occasion des manifestations liées aux élections locales de 2018 a été entaché par une létalité élevée. Dans la douane, à la faveur de tournées de consultations à travers le pays, les acteurs font cas d'une amélioration de la relation avec les usagers, lisible notamment à travers une baisse des réclamations (source CTS). La protection civile, la garde pénitentiaire et la conservation de la nature (cette dernière s'est enrichie d'une nouvelle cohorte de 210 éléments dans la période) ont poursuivi leur renaissance opérationnelle dans la suite de la rénovation de leurs cadres légaux dans les phases précédentes de la réforme.

2. Enseignements clés

100. **Leçon apprise #1 : La réforme sécuritaire est un processus de longue haleine, qui se bonifie particulièrement lorsqu'il est porté par un leadership constant et de haut niveau, dont le délitement induit à l'inverse une baisse de régime et des phénomènes de reflux.** Les phases précédentes de la RSS ont été de puissants vecteurs de progrès parce que le leadership était de haut niveau, impulsait, coordonnait et accompagnait les dynamiques sectorielles ; les fonds de souveraineté du président de la République abondaient même les ressources de la réforme. Cette gouvernance politico-stratégique a manqué à la phase 3, où les secteurs ont comme été laissés à eux : même la Commission technique de Suivi n'a pas atteint le nombre de réunions techniques qu'elle devait tenir selon le document de projet. A la faveur de cette faible coordination stratégique, des phénomènes de reflux ont été observés comme le retour d'éléments des forces armées dans des dispositifs de maintien d'ordre en dehors des dispositions strictes édictées dans la loi 09, mais aussi la révision en cours de l'interdiction de passer plus de 4 ans dans un même poste de commandement militaire (disposition du reste non appliquée aujourd'hui !). Dans d'autres compartiments du secteur, comme la sécurité, l'absence d'une force d'entraînement de haut niveau ne permet pas de transformer les intrants en résultats de qualité, comme le montre la létalité des opérations de maintien d'ordre dans le cadre des manifestations liées aux élections locales de 2018.

101. **Leçon apprise #2 : Le gel du poste de CTP de haut niveau, a eu le bénéfice d'abonder les ressources dirigées sur les activités opérationnelles, mais aussi un coût**

stratégique non négligeable. Le conseil stratégique que le projet devait prodiguer en haut lieu pour favoriser l'appropriation et la guidance de la réforme par les plus hautes autorités du pays, n'a pu avoir lieu du fait de l'absence de cette ressource humaine, et malgré la présence d'un spécialiste de niveau P4. Compte tenu des lacunes de coordination notées sur l'ensemble de la période sous revue, le dispositif aurait certainement gagné plus que de la rationalité budgétaire, si les parties étaient parvenues à mettre en place l'option intermédiaire, envisagée un temps, de confier cette charge à un haut profil national.

102. **Leçon apprise #3 : Le maintien en l'état d'un résultat d'appui stratégique, acté dans l'intitulé du projet mais objectivement empêché par le délitement du cadre de pilotage stratégique de la réforme, a laissé mitigée la performance d'ensemble de la RSS3 alors que ses réalisations opérationnelles sont d'une grande robustesse.** La phase 3 de la réforme se voulait une stratégie de sortie de projet, misant fortement sur la qualification à cet effet d'une coordination nationale forte et de haut niveau, une voie qui s'est révélée non praticable en l'absence de préalables clés. La cohérence et l'intégrité logique du projet auraient sans doute été mieux préservées si sa gouvernance avait pris acte de cette impasse et révisé cette dimension stratégique en marge des révisions budgétaires et de cycle qui ont eu lieu. Mais la gouvernance de la RSS3, elle-même, autonomisée à la différence des cycles antérieurs où tous les projets PBF étaient regroupés dans le même pilotage, n'a pas, non plus, connu un fonctionnement optimal avec un seul comité de pilotage réuni en deux ans.

103. **Leçon apprise #4 : Dans un contexte de stagnation des ressources nationales mises à la disposition de la réforme, les rigidités des règles budgétaires apportent une contrainte supplémentaire en empêchant l'exécution diligente des fonds alloués aux secteurs.** Alors que le budget de la réforme, constant en monnaie nominale, a baissé de 18% environ en termes réels sur la période sous revue, le disponible n'est pas entièrement consommé, ou n'est pas consommé à temps. En effet, la mobilisation d'une partie de ces ressources nécessite un décret spécial de ré-affectation que les secteurs peinent à obtenir des services de la Présidence de la République.

104. **Leçon apprise #5 : La déstabilisation du bassin des ressources humaines est une gêne importante aux dynamiques de la réforme.** Des processus de développement de capacités au long cours engagés sont régulièrement contrariés par des redéploiements de staffs de grande envergure où des équipes entières déjà à niveau sont brutalement sorties du dispositif au profit d'entrants avec lesquels il faut tout reprendre à nouveaux frais. Au-delà du Système des Nations Unies, cette difficulté à construire un environnement relativement stable est relayée par la communauté des partenaires. Il y a un authentique défi pour les autorités de concilier leurs prérogatives régaliennes de gestion de la mobilité des agents publics, et le maintien d'un niveau incompressible de stabilité dans les bassins de compétences, pour préserver les continuités institutionnelles et les dynamiques de progrès qui aspirent à y prospérer. Dans le cas de la RSS3, le délitement du cadre de pilotage stratégique a fait perdre aux acteurs un espace approprié pour articuler un plaidoyer en faveur de cette conciliation entre dynamique et statique, qui est tout l'art de la régulation des flux dans les administrations publiques.

105. **Leçon apprise #6 : Le secteur de la sécurité confirme son statut de bastion difficile d'accès aux femmes, en termes d'effectifs mais aussi et surtout dans l'élévation dans le leadership des différentes forces.** Les femmes sont en effet très faiblement présentes dans les Comités Techniques Sectoriels, comme elles le sont du reste dans les corps d'émanation des CTS, et plus encore dans la haute hiérarchie de ces corps. Le retard dans l'opérationnalisation des structures sectorielles de genre (la dernière venait d'être formalisée au moment de l'évaluation) est aussi un signe des inerties auxquelles se heurte la gestion de cette

problématique. La conscience des enjeux y attachés se développe cependant puisque que des hauts responsables dans les hiérarchies de différentes forces indiquent envisager des mesures de discrimination positive pour mieux les ouvrir aux femmes et permettre qu'elles s'y épanouissent mieux.

3. Recommandations

Recommandation #1 : Bâtir une coalition de plaidoyer pour restaurer un leadership national de haut niveau et une coordination stratégique de la réforme.

106. Cette recommandation procède des **Constats #5, #6, #9** et de la **Leçon apprise #1** : il s'agit pour le Système des Nations Unies, le PNUD en particulier, d'utiliser les conclusions de cette évaluation, pour composer, avec d'autres partenaires éventuellement, une capacité de plaidoyer en faveur de l'opérationnalisation du Conseil Supérieur de la Défense Nationale. La première étape pourrait être un partage en atelier de haut niveau des conclusions du rapport.

Recommandation #2 : Recréer les conditions d'un leadership national fort et d'une guidance éclairée de haut niveau sur la réforme, en en opérationnalisant les organes de pilotage et de coordination.

107. Cette recommandation, qui procède également des **Constats #5, #6, #9** et de la **Leçon apprise #1**, constitue le pendant de la recommandation précédente pour l'Etat de Guinée qui est seule compétente pour restaurer le fonctionnement du cadre de pilotage stratégique de la réforme. En l'occurrence, il doit notamment vider les inerties qui entravent l'entrée en opérationnalité du Conseil Supérieur de la Défense Nationale.

Recommandation #3 : Organiser une rencontre de haut niveau pour alerter sur la préservation des acquis de la réforme.

108. Cette recommandation procède des **Constats #6, #9** et de la **Leçon apprise #1**. Elle s'adresse à l'Etat et aux partenaires, et, en l'absence pour l'heure de réunions de la Commission d'Orientation Stratégique qui devait exercer cette vigilance, vise à faire prendre conscience des éléments de recul enregistrés ici et là pour les endiguer : notamment le retour des militaires dans le maintien de l'ordre sans considération des dispositions de la loi 09, et le non respect de la limite de 4 ans à un poste de commandement militaire (si tant est que cette disposition soit déjà respectée !).

Recommandation #4 : Travailler avec la Commission de la Défense de l'Assemblée Nationale, ainsi que le Ministère chargé du Budget, pour que les inscriptions budgétaires soient entièrement affectées dans la loi de finances et donc directement mobilisables par les secteurs.

109. Cette recommandation est ancrée dans le **Constat #8** et la **Leçon apprise #4**, et s'adresse au PNUD, Ministère chargé du Budget, aux organes de la réforme et à la Commission de la Défense de l'Assemblée nationale. Il s'agit d'articuler un plaidoyer pour que les ressources allouées à la réforme soient entièrement affectées, de sorte que leur utilisation par les secteurs ne nécessite plus de décrets spéciaux d'affectation, préalable qui empêche souvent la consommation entière de ces crédits.

Recommandation #5 : Concilier la gestion régaliennne de la mobilité des agents publics avec le maintien d'un niveau viable de stabilité dans les bassins de compétences au sein des institutions.

110. Cette recommandation est ancrée dans le *Constat #7* et la *Leçon apprise #5*. Elle s'adresse à l'État, et vise à garantir que les vagues de mutations de personnels dans les secteurs, laissent à leur poste un minimum de staffs porteurs déjà à niveau pour assurer la continuité des dynamiques de réforme.

Recommandation #6 : Maintenir un accompagnement stratégique au pays en matière de RSS pour sauvegarder et pérenniser les acquis dans ce domaine, surtout au regard des échéances électorales et de leur contexte à la sensibilité particulière.

111. Cette recommandation est ancrée dans les *constats #5 et #10*, notamment. Elle s'adresse au PBF et autres partenaires techniques et financiers, et vise à éviter que l'environnement, en une logique d'accommodement difficile à réfréner dans le contexte politique actuel, ne revienne sur des acquis importants de la réforme.

ANNEXES

1. Matrice d'évaluation

N°	Commentaires	Source	Références	Réponses de l'Évaluateur
1.	Commentaires de forme	Tous	◆ Document	Tenus en compte : corrections apportées !
2	Arranger le logo du PNUD et ajouter le logo du Gouvernement	PNUD	◆ Page de garde	Commentaire en compte : correctifs nécessaires apportés !
3.	Réforme du secteur de la sécurité au lieu de défense et sécurité	PNUD	◆ Constat 1	Commentaire tenu en compte : correction effectuée !
4.	Pas Claire	PNUD	◆ Constat 2	Commentaire tenu en compte : Eléments de clarification apportés dans le texte !
5.	Revoir cette expression (...ayant permis un assainissement des forces de défense et de sécurité...)	PNUD	◆ Constat 3	Commentaire tenu en compte : "assainissement" remplacé par "professionnalisation"
6.	4000 éléments mises à la retraite au lieu de (4000 éléments démobilisés)	PNUD	◆ Constat 3	Commentaire tenu en compte : correction apportée !
7.	25 formateurs au lieu 50 formateurs	PNUD	◆ Constat 4	Commentaire tenu en compte : correction apportée !
8.	Le projet a bien prévu le poste (CSDN). Le gouvernement qui n'a pas souhaité la continuité.	PNUD	◆ Constat 5	Commentaire tenu en compte : propos nuancé !
9/	La loi portant statut des militaires en cours de révision n'est pas adoptée pour le moment	PNUD	◆ Constat 6	Commentaire tenu en compte : correction apportée !
10.	un décret présidentiel de réaffectation des ressources du titre 3 au titre 5 de la loi de finance au lieu d'affectation préalable	PNUD	◆ Constata 8	Commentaire tenu en compte : correction apportée !
11.	Un projet de révision en cours	PNUD	◆ Constat 9	Commentaire tenu en compte : correction apportée !
12.	Constat 10 au lieu de 9	PNUD	◆ Constat 10	Commentaire tenu en compte : correction apportée !
13.	Il est souhaitable d'insister sur l'opérationnalisation de CSDN plutôt que la commission d'orientation stratégique ou des organes de pilotage de la réforme qui ne sont pas pérenne.	PNUD	◆ Recommandatio n 2	Commentaire tenu en compte : recommandation réorientée dans ce sens !
14.	Le commanditaire a donné le soin à l'évaluateur de faire librement son travail et les moyens pour aller sur le terrain.	PNUD	◆ Introduction : §18	Commentaire tenu en compte : correction apportée !
15.	Enlever au rouge	PNUD	◆ Tableau 5	Commentaire non pertinent : les 50 unités sur 400 dégagent un ratio de 21% de la cible, ce qui correspond à une performance faible sur l'indicateur, notée en rouge par conséquent !
16.	La leçon apprise 2 ne me semble pas avoir été bien formulée, car même si l'absence du CTP a eu les conséquences identifiées, la suppression du poste n'était pas le résultat (du moins exclusif) d'un arbitrage budgétaire. Ayant participé au moins 2 fois à des conversations entre la RC et le Cabinet du PR, je retiendrais plutôt une « absence d'intérêt à poursuivre un tel appui » de la part du bénéficiaire	BCR	◆ Leçon 2	Commentaire tenu en compte : leçon apprise reformulée en conséquence !
17.	La recommandation 5 pourrait peut-être, inclure 2 autres phénomènes observés par l'évaluateur, et qui affaiblissent les résultats du projet : la forte implication des militaires dans le maintien de l'ordre, sans conformité avec les textes de loi, et le non respect du verrou des 4 ans maximum aux postes de commandement de haut niveau.	BCR	◆ Recomm. 5	Les phénomènes visés dans le commentaire sont pris en charge dans la recommandation 3 !
18.	Noter que le projet RSS3 ne fait pas partie du second plan prioritaire de consolidation de la paix.	SPBF	◆ Constat 1	Commentaire tenu en compte : propos reformulé ! Il s'agissait en fait de dire que le projet en procédait au sens de continuation et de prolongeait, comme indiqué dans le Prodoc !
19.	Au-delà du CPD du PNUD qu'en est-il pour le HCDH ?	SPBF	◆ Constat 1	Commentaire tenu en compte : alignement sur le cadre de coopération du HCDH mentionné !
20.	Il y aurait lieu de développer légèrement la déstabilisation liée à la mise en œuvre	SPBF	◆ Constat 2	Commentaire tenu en compte !

21.	Ne concerne pas directement le projet RSS3 ?	SPBF	◆ Constat 3	Oui, mais il y a besoin de rappeler l'efficacité globale de le RSS, dont le projet RSS3 était destiné à pérenniser les acquis !
22.	Est-ce que cela concerne le projet ? ou UE ?	SPBF	◆ Constat 4	Encadrement technique reçu du projet à travers des séminaires de formation, même si le recrutement lui-même est financé par l'UE !
23.	Noter qu'il existait 2 ressources humaines dédiées dont 1 P4	SPBF	◆ Leçon 3	Oui ceci est connu et reflété dans le rapport !
24.	Mentionner secrétariat PBF	SPBF	◆ §8	Commentaire tenu en compte : mention faite !
25.	Il y a eu deux extensions du projet	SPBF	◆ §27	Commentaire tenu en compte : correction apportée !
26.	Noter qu'une matrice a été élaborée mais qu'elle n'a pas été mise à jour comme prévu dans le prodoc	SPBF	◆ Constat 4	Commentaire cohérent avec ce qui est exrit dans le texte !
27.	Pour l'ensemble du rapport noter que le poste de Conseiller n'était pas vacant depuis mars 2019 : Il a été décidé de ne pas renouveler le poste (voir commentaire Waly)	SPBF	◆ Document	Commentaire tenu en compte : précision effectuées !
28.	Noter que l'absence de ligne de base ne permet pas de mesurer l'impact du projet pour l'indicateur perception.	SPBF	◆ §45	Oui mais les enquêtes de perceptions donnent des indications importantes en matière d'évolution du jugement des populations !
29.	Y a-t-il des recommandations pour le PBF ?	SPBF	◆ Recommandations	Oui une 6 ^{ème} recommandation est destinée au PBF, entre autres partenaires !

2. Matrice d'évaluation

AXE/COMPOSANTE 1 APPUI STRATEGIQUE PILOTAGE DE LA RSS					
Programmation		Performances			
Produits	Indicateurs	Réalisé	Rating		
			E	M	F-N
1.4. Les acteurs nationaux du CNP-RSS, le gouvernement, les institutions républicaines, les organisations de la société civile disposent d'un soutien technique continu dans la mise en œuvre des politiques, de la stratégie nationale de la RSS et de la stratégie sectorielle genre des FDS.	Nombre de notes élaborés à l'attention des ministres en charge de la sécurité. Réf : 2 Cible : 10				
	Nombre des réunions tenues avec les services en charge de la sécurité Réf : 2 Cible : 12				
1.5. La Coordination de l'ensemble des agences du SNU, ainsi que des partenaires nationaux et internationaux impliqués dans la RSS est assurée pour promouvoir un soutien efficace et harmonisé à la stratégie nationale de la RSS et stratégie genre y relative.	Disponibilité d'une matrice d'interventions des PTF dans le domaine de la RSS. Réf : 0 Cible : 1				
	Nombre de nouveaux partenaires participant à la RSS en Guinée Réf : 3 Cible : +2				
1.6. Les structures et mécanismes de gestion de la RSS sont intégrés aux structures organiques pérennes et aux procédures courantes des départements pour assurer la durabilité du processus.	Révision des Décrets sur le CNP-RSS et le CSDN Réf : 2 Cible : 2 vers 1				
	Nombre d'acteurs touchés par la vulgarisation des textes Réf : 0 Cible : 200				
	Un mécanisme de suivi évaluation des réformes est fonctionnel Réf : 0,5 (existe/non-fonct) Cible : 1 (existe+fonct)				
	Nombre de structures créées au sein des FDS pour s'occuper spécifiquement des questions Genre Réf : 0				

		Cible : 5			
Programmation		Performances			
Résultat	Indicateurs	Réalisé	Rating		
			E	M	F-N
Les acteurs nationaux sont capables d'assurer une gestion pérenne des FDS dans l'exécution de leurs missions républicaines, conformément au cadre légal, dans le respect des droits humains et la prise en compte du Genre, assurant ainsi un service de meilleure qualité pour les populations, et renforçant la confiance de celles-ci envers les FDS.	Nombre de réunions annuelles de la COS Réf : 0 Cible : 3				
	Nombre de réunions de CTS Réf : 0 Cible : 18 révisés à 8 pour fin 2018				
	Perception de la population sur le rôle des FDS (H/F) Réf : 0% Cible : 5%				
	Budget national consacre des ressources pour la mise en œuvre de la SNAP Réf : 72MD/FG Cible : + 7,2 MD/FG				
	Niveau de la mise en œuvre des plans d'action de la SNAP Réf : 15% Cible : 50%				
	Mise en œuvre des plans d'action de la stratégie sectorielle genre Réf : Exist/Non-fonct Cible : Exist+fonct				
AXE/COMPOSANTE 2 : CONTROLE DES FDS					
NIVEAU PRODUITS					
3 PRODUITS A LIVRER					
Programmation		Performances			
Produits	Indicateurs	Réalisé	Rating		
			E	M	F-N
2.4. La commission Défense et Sécurité de l'Assemblée nationale réalise une mission type de contrôle parlementaire de l'action des FDS.	Disponibilité du rapport de mission Réf : 0 Cible : 1				
2.5. Le Parquet est appuyé pour réaliser le contrôle des officiers de police judiciaires de la police et de la Gendarmerie nationale	Disponibilité du rapport de mission Réf : ND Cible : 2 révisée à 0				

	Nombre de missions de monitoring réalisées dans les centres de détention Réf : 7 Cible : 12				
	Nombre de missions de monitoring de procès réalisés Réf : 6 Cible : 10				
	Nombre de sessions de partage des données de monitoring avec le comité de suivi des cas Réf : 8 Cible : 12				
2.6. Les Capacités des membres des services d'inspection des armées, de la gendarmerie, de la police et de la protection civile, de la douane et de l'environnement sont renforcées pour exercer leurs missions de contrôle interne.	Nombre de missions d'inspection menées Réf : ND Cible : 1				
	Nombre de personnes formées (au moins 10% des femmes) Réf : ND Cible : 240				
Programmation		Performances			
Résultat	Indicateurs	Réalisé	Rating		
			E	M	F-N
L'Assemblée nationale, les parquets et les services d'inspection interne des départements en charge de la sécurité sont en mesure d'exercer régulièrement leur mission de contrôle des Forces de défense et de sécurité.	Nombre d'outils de contrôles sensibles au genre (notes méthodologiques) mis en place par les institutions Réf : ND Cible : 6				
	Nombre de missions suivies de Recommandations Réf : ND Cible : 6 révisé à 2 (raisons budgétaires)				
Programmation		Performances			
Produits	Indicateurs	Réalisé	Rating		
			E	M	F-N
3.2. La justice militaire est renforcée par l'adoption et la mise en application du Code de Justice Militaire révisé et l'opérationnalisation des tribunaux militaires à formation	Nombre de magistrats formés sur le nouveau code de justice militaire				

spéciale dans les quatre régions militaires du Pays.	Réf : 0 Cible : 50				
	Nombre de tribunaux militaires opérationnels dans les régions Réf : 0 Cible : 4				
Programmation		Performances			
Résultat	Indicateurs	Réalisé	Rating		
			E	M	F-N
La justice militaire est fonctionnelle sur l'ensemble du territoire et contribue à la protection des droits de l'homme et la lutte contre l'impunité des FDS.	Nouveau Code de justice militaire adopté Réf : 0 Cible : 1				
	Nombre de cas recensés et traités au niveau régional par les tribunaux militaires Réf : 0 Cible : ND				
	Nombre de magistrats formés sur le nouveau code de justice militaire Réf : 0 Cible : 50				

3. Bibliographie

- Document de Projet (PRODOC) RSS III, PBSO, 2017
- Document de Projet (PRODOC) RSS III, Extension, PBSO, 2018
- Rapport semestriel narratif, PBF-IRF, Janvier-Juin 2018
- Rapport semestriel financier/document de révision budgétaire, PBF-IRF, Août 2018
- Rapport semestriel PBF-IRF, Janvier-Juin 2017
- Rapport annuel PBF-IRF, Janvier-Décembre 2017
- Rapport Séminaire de définition des structures genre au sein des FDS, Septembre 2017
- Rapport Séminaire sur la réforme de la sécurité en Guinée, PNUD ??
- Lancement de la Réforme RSS, UNOWAS, 2011 (communiqué de presse)
- Evaluation du portefeuille de projets du Fonds de Consolidation de la Paix en Guinée, PBSO/TRANSEC, Juillet 2017
- Rapport d'évaluation du secteur de la sécurité en Guinée, CEDEAO/UA, Mai 2010
- Manuel de Procédures de Planification, Suivi Reporting Evaluation, PNUD Guinée, Janvier 2019.
- Programme Pays 2018_2022, PNUD, Guinée
- Enquête de perception sur les reformes des secteurs de la Justice, de la Défense et de la Sécurité des populations guinéennes (PNUD, Stat View International, Décembre 2018
-

4. Liste des structures institutions personnes rencontrées

N°	Structures	Personnes	
		Prénoms & Nom	Fonctions
1	Présidence de la République	PhD Ibrahima Kalil KABA	Ministre Directeur de Cabinet
2		Dr Maramany CISSE	Ministre Conseiller/Sécurité/CSDN
3	MINISTERE DE LA SECURITE ET DE LA PROTECTION CIVILE	Nawa DAMEY	Secrétaire Général
4	ASSEMBLEE NATIONALE	Honorable KEITA	Vice-Président Commission Défense et Sécurité
5	COMITE NATIONAL DE PILOTAGE DE LA REFORME DU SECTEUR DE SECURITE	Dr Djéliyman Osman KOUYATE	Président de la Commission Technique de Suivi
6		GL George Cedid SY	Président du Comité Technique Sectoriel Défense
7		CGI de Police Sidiki CAMARA	Président Comité Technique Sectoriel Police et Protection Civile
8		Dr Ibrahima Rachid CISSE	DAF/Ecole Nationale de Police
9		Mamadouba KEITA	Secrétaire permanent de la CTS et Directeur des programmes de réforme de la justice
11		Col Sitapha CONDE	Président Comité Technique Sectoriel Douane
12		Col Thierno Daouda DIALLO	Président CTs Environnement
13		Col Namory KEITA	DG/Conservation de la Nature
14		SERVICES SECTEUR DE SECURITE	Dr Mamadou Djouldé BAH
15	Col Aboubacar TOURE		Sous-Directeur de la Justice Militaire
16	PNUD	Lionel Laurens	Représentant Résident
17		Eloi Kouadjo IV	Directeur
18		Gédéon BEHIGUIM	Team Leader Gouvernance
19		Abdou Latif AÏDARA	Unité Gouvernance
20		Konsa CAMARA	Ex^pert national/Projet RSS3
21		Sory CONDE	RAF/RSS3
22		Safiatou KABA	Unité Gouvernance
23		Richard KOUROUMA	Unité Gouvernance
24		Sylvain KI	Unité M&E
25	Secrétariat Permanent PBF	Brice BUSSIÈRE	Gestionnaire Portefeuille PBF
26		Ibrahima BARRY	Secrétariat Permanent/PBF
27	Bureau du Représentant Spécial du Secrétaire Général des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel	Malamine TAMBA	Chargé de Programme
28	PARTENAIRES	Raymond LATASTE	Chargé de Programmes Gouvernance/Union Européenne
29		Chukwudi NWADIBIA	Ambassade USA
30		Kentaro FUJIMARU	3è Secrétaire, Ambassade Japon
31		Marguerite Tewa CAMARA	Directrice Pays/CONGINTA
32		Jean DANGLÉTERRE	Conseiller Technique COGENTA/PARSS3

5. Termes de référence de la mission

Background

Depuis son indépendance en 1958, la Guinée avait connu une succession de régimes non démocratiques jusqu'en 2010, date des premières élections démocratiques pluralistes, ce qui a eu des effets sur le comportement des Forces de Défense et de Sécurité (FDS) et sur leurs rapports avec les citoyens guinéens.

La Guinée a été désignée éligible à l'appui du Fonds de Consolidation de la Paix (PBF) sur déclaration du Secrétaire Général de l'ONU le 25 Juin 2008. Entre 2008 et 2010, elle a déjà bénéficié d'un soutien de 12,5 millions de dollars investis dans les domaines de la réforme du secteur de la sécurité (RSS), des droits de l'homme, de la promotion du dialogue et du soutien à la médiation politique notamment.

En Janvier 2010, les Accords politiques de Ouagadougou prévoient la réorganisation et la réforme des forces de défense et de sécurité au titre des mesures destinées à assurer une transition pacifique en Guinée. En mai 2010, la mission d'évaluation menée conjointement par la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Union Africaine (UA) et l'Organisation des Nations Unies (ONU), a révélé la situation préoccupante du secteur sécuritaire en Guinée caractérisé par la brutalité et l'indiscipline des FDS, une grande confusion des rôles sur le terrain favorables aux abus en tous genres, une insuffisance institutionnelle face aux problèmes d'insécurité et, une incapacité à procurer la sécurité aux populations. L'armée était devenue un facteur d'instabilité et les liens entre la population civile et les FDS en ont été grandement affectés. Ces situations ont terni au fil des ans les relations et la confiance entre les citoyens et les FDS d'une part et une méfiance des opérateurs économiques d'autre part.

Le Fonds de Consolidation de la paix des Nations Unies (PBF) a inscrit la Guinée parmi les pays prioritaires à travers le financement de deux plans prioritaires et mis en œuvre par diverses agences du système des Nations Unies (UNOWAS, Bureau de la coordination du SNU, PNUD, HCDH et OIM, ONUDI, PAM, UNICEF, UNESCO, UNFPA, Banque Mondiale. La réforme du secteur de la sécurité figurait parmi les domaines prioritaires appuyés par le PBF dans les deux plans prioritaires de consolidation de la paix en Guinée (PPCP I et II) entre 2010 et 2016.

Le PNUD a, de par son expertise, apporté son appui à la RSS à travers les projets RSS et un package complet d'interventions (allant de l'appui à la mise en retraite de près de 5000 militaires, au recensement biométrique, à la mise en place d'une police de proximité...), contribué de façon marquante à structurer la réforme de la sécurité en Guinée.

L'appui conseil à la RSS, étant un projet stratégique, a travaillé avec les autorités centrales (Présidence de la République et Gouvernement guinéen, hautes autorités de la défense et de la sécurité) et s'est articulé autour de 3 projets successifs:

- Establishment of a Strategic Advisory Team (RSS 1);
- Appui Conseil Stratégique RSS en Guinée (RSS 2);
- Appui Conseil Stratégique à la Réforme du Secteur de la Sécurité en Guinée (RSS 3);
Ce projet conjointe avec le HCDH.

Le 1er projet intitulé «Establishment of a Strategic Advisory Team» (Mars 2012- Mars 2014), suite à une demande expresse de la part des autorités guinéennes, a appuyé la réforme du secteur de la sécurité à travers une équipe stratégique de haut niveau. Il s'agissait d'apporter une assistance technique pour un plaidoyer et la mobilisation nationale et internationale des ressources pour avancer dans l'agenda de la réforme. Parmi les résultats enregistrés, on peut noter les capacités des autorités nationales chargées de la RSS qui sont renforcées et qui sont désormais capables d'assurer une mise en œuvre efficace de la stratégie nationale de la RSS.

De même, les organisations de la société civile sont mobilisées et participent à l'élaboration et à l'harmonisation des documents cadres de la RSS. Cette inclusivité a permis un début de rapprochement entre les FDS et les acteurs civils pour une décriminalisation des relations militaro civiles.

Le 2e projet «Appui Conseil Stratégique RSS en Guinée» (juillet 2015-septembre 2016) a consolidé les acquis du premier projet et accompagné l'Etat guinéen dans la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de RSS et des politiques sectorielles grâce à un appui conseil de haut niveau et une mobilisation pour un plus grand engagement de la communauté internationale dans le secteur de la RSS.

Ce projet a contribué à redynamiser le fonctionnement des structures du Comité National de Pilotage de la RSS. L'appui direct du projet aux composantes de la RSS a permis des avancées significatives pour le processus de réforme en Guinée:

- L'Audit du Ministère de la Sécurité et de la Protection civile a conduit à la réouverture de l'école de Police, fermée depuis près de 15 ans;
- L'appui à la Commission Nationale de lutte contre la Prolifération des armes légères et de petit calibre et renforcement des capacités a permis de clarifier le travail de cette Commission pour une plus grande efficacité;

A travers des ateliers d'appropriation nationale, le CNP-RSS a pu diffuser sur l'ensemble du territoire le contenu de la réforme et les nouveaux textes à mettre en application par les FDS. Le projet a contribué ainsi à l'amélioration du cadre légal des FDS en appuyant l'élaboration de nouveaux textes et lois. Le projet a fortement accompagné la finalisation de la phase initiale de la réforme initiée depuis 2011, consistant en la définition des politiques, stratégies et l'adoption de textes (lois et autres), contribuant ainsi à clarifier le cadre légal et les objectifs de la RSS.

Le projet a contribué à une meilleure coordination de l'appui des partenaires internationaux (SNU et autres PTF) de la RSS en Guinée ; de même, un document de "stratégie de mobilisation des ressources", pour la mise en œuvre de la Stratégie Nationale d'Actions Prioritaires (SNAP) a été élaboré et une démarche vers les nouveaux partenaires techniques et financiers » élaborée et mise en route.

Le 3e projet PBF/IRF-166: Appui Conseil Stratégique à la Réforme du Secteur de la Sécurité en Guinée (mai 2017 - décembre 2018), mis en œuvre de façon conjointe avec le HCDH, s'est fixé comme objectif d'inscrire le processus de la RSS dans la durabilité en renforçant l'appropriation nationale et le leadership du Gouvernement de Guinée mais aussi en capitalisant les efforts menés jusqu'à présent dans le cadre de l'appui à la RSS. Ce projet poursuit l'accompagnement à la RSS après plus de cinq ans d'appui et à un moment où l'intérêt de la part des partenaires techniques et financiers pour le sujet baisse d'un niveau et les sources de financement se sont raréfiées.

La particularité de ce projet est qu'il développe une logique de stratégie de sortie pour inscrire le processus de RSS dans la durabilité en mettant l'accent sur l'appropriation nationale et le leadership du Gouvernement guinéen et des acteurs clés du secteur de la sécurité. Les structures de gestion de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) doivent être renforcées et intégrées au cadre organique des institutions de sécurité et de leur contrôle, afin de leur assurer une pérennité dans une logique de stratégie de sortie.

Au cours de la première phase (en 2017), ce projet a apporté des appuis et conseils aux autorités nationales dans la conduite du processus de RSS. Un effort particulier a été mis dans l'appropriation nationale des réformes à travers l'organisation d'ateliers régionaux de vulgarisation de la Loi sur le maintien de l'ordre public. Cette loi est l'outil essentiel de gestion de la sécurité publique notamment face aux diverses manifestations publiques et populaires observées dans les grandes localités du pays. Près de 500 acteurs clés des forces de Défense et de Sécurité (FDS), des partis politiques, des organisations de la société civile, des

élus locaux et des autorités ont été informés et sensibilisés sur le contenu de cette loi. Ce 3e projet, s'est assigné comme 1er résultat attendu d'appuyer les acteurs nationaux à acquérir les outils nécessaires pour une gestion pérenne des FDS dans l'exécution de leurs missions républicaines, conformément au cadre légal et dans le respect des droits de l'homme et la prise en compte du genre. Le 2e résultat porte sur l'accompagnement de la Commission défense et de sécurité de l'Assemblée nationale et des services internes des départements en charge de sécurité afin qu'ils puissent exercer leur mission de contrôle des FDS. Le 3e résultat s'intéresse au renforcement de la justice militaire par l'adoption et la mise en application du Code de Justice Militaire révisé et l'opérationnalisation des tribunaux militaires à formation spéciale dans les quatre régions militaires du Pays.

Après six années d'appui soutenu au secteur de la sécurité, en particulier à la réforme du secteur de la sécurité dans son ensemble, le Système des Nations Unies (PBF, PNUD et HCDH) se propose de faire une évaluation indépendante de sa dernière phase d'accompagnement, le projet RSS 3. Il est opportun d'évaluer les résultats de ce processus d'appui conseil au niveau national afin de mesurer le chemin parcouru et tirer les leçons qui pourraient permettre au gouvernement et à ses partenaires d'améliorer leurs stratégies pour une pérennisation de la RSS et d'une gouvernance de celle-ci, dans le respect des normes standard. L'évaluation doit porter son appréciation de manière spécifique sur le 3e projet «*Appui conseil Stratégique à la Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS) en Guinée (3)*», mise en œuvre entre le 1er janvier 2017 au 31 décembre 2018.

Duties and Responsibilities

Objets de l'évaluation:

L'évaluation finale du «Projet Appui conseil stratégique -RSS 3» consiste à apprécier globalement les résultats obtenus, en mettant l'accent sur l'impact des actions menées par rapport aux objectifs visés, tirer les principaux enseignements et formuler des recommandations pratiques destinées aux autorités guinéennes et aux partenaires pour la consolidation des acquis. Elle permettra de satisfaire aux exigences de transparence et de redevabilité vis-à-vis des parties prenantes.

Il s'agit d'une évaluation finale indépendante mais participative dont les principaux objectifs sont:

- Fournir une synthèse du processus d'appui conseil sur la conduite de la RSS et de son état actuel ;
- Identifier les résultats obtenus en mettant en exergue la dimension genre ;
- Mettre en évidence les leçons apprises ;
- Identifier les contraintes qui ont entravé la mise en œuvre du projet ;
- Formuler des recommandations concrètes aux autorités nationales et à leurs partenaires nationaux et internationaux pour consolider et parachever le processus de réforme.

Questions relatives à l'évaluation:

L'évaluation sera basée sur les principaux critères qui sont :

- la pertinence du programme: L'adéquation du projet avec le programme gouvernance du PNUD, le plan prioritaire du PBF, les priorités nationales de la Guinée notamment en matière de renforcement du secteur de la sécurité et des institutions républicaines.
- l'efficacité : Les résultats observés des activités financées par le projet sur les groupes cibles et les institutions en termes de renforcement des capacités ainsi que des avantages et bénéfices produits par les projets. Il est nécessaire de ressortir les principaux facteurs (positifs ou négatifs), internes ou externes au dispositif de mise en œuvre du projet qui ont pu limiter ou faciliter les progrès vers la réalisation des objectifs attendus.

- l'efficacité: La planification, la mise en œuvre et l'évaluation quantitative et qualitative des résultats tels que inscrits dans les documents de projet, le cadre de résultats, les plans de travail, en rapport avec les attendus et les ressources.
- la durabilité des résultats obtenus: L'appropriation nationale par les structures nationales et autres parties prenantes augurent -elle d'une « exit strategy » réussie.
- Impacts: Le changement ou l'impact que les bénéficiaires, les institutions partenaires et même les groupes non ciblés ont ressenti suite à la mise en œuvre de ce projet. Les effets et les impacts possibles qui peuvent surgir après la fin du projet. Les effets en matière de renforcement de la confiance du public dans la prise en charge des questions de sécurité et des relations avec les FDS.
- la ou les stratégie(s) de partenariat: Les efforts de partenariat dans la mise en œuvre du projet (la coopération sud-sud, le niveau d'implication des partenaires techniques et financiers) et les enseignements à tirer.
- Les aspects transversaux: devront être évalués, la prise en compte des éléments transversaux ci-après : (la prise en compte des droits de l'homme, le renforcement des capacités nationales et le genre).

Il s'agit aussi d'apprécier le degré d'implication et d'appropriation nationale de ce projet, et faire une appréciation de la coordination interagence dans la mise en œuvre du projet.

Tâches à accomplir:

Il (elle) va exécuter les tâches suivantes:

- Diriger et gérer la mission d'évaluation;
- Préparer le rapport initial, comprenant la compréhension de la mission, le plan détaillé sur la portée, la méthodologie et l'approche de l'évaluation;
- Conduire l'évaluation conformément aux objectifs proposés et sa portée;
- Préparer et communiquer le projet de rapport;
- Finaliser le rapport (en français) et le soumettre au Directeur Pays adjoint Programmes et à l'équipe chargée de gérer le processus.

Le Consultant international peut se faire assister par une expertise nationale dans cette mission afin de s'assurer d'une couverture exhaustive des questions d'évaluation. Il peut inclure cette assistance dans son offre financière. Seul le Consultant international sera contractant vis-à-vis du PNUD.

Méthodologie de l'évaluation:

L'évaluation du projet sera conduite suivant une approche participative et basée sur les résultats. Elle devra impliquer toutes les parties prenantes à savoir les bénéficiaires, les partenaires nationaux, les autres partenaires techniques et financiers, ainsi que le SNU. Les différentes étapes de l'évaluation s'articuleront autour de:

- Une revue documentaire de tous les documents de référence du projet;
- Les rencontres et entretiens avec les acteurs concernés, les partenaires, les personnes ressources;
- Les questionnaires individuels ou de groupe (les techniques participatives ou toute autre méthode de collecte de l'information pertinente);
- L'exploitation et l'analyse des informations collectées en vue de la production du rapport d'évaluation;
- Présentation du rapport provisoire aux acteurs et finalisation sur la base des commentaires reçus.

L'analyse des données couvrira toutes les activités soutenues par ce projet. Le consultant devra présenter au commanditaire (le PNUD et le HCDH) un rapport initial, incluant méthodologie détaillée indiquant les différents outils et méthodes qui seront utilisés ainsi qu'un chronogramme pour la conduite de l'évaluation. Cette méthodologie devra être validée par le PNUD et le HCDH, en étroite collaboration avec le secrétariat du PBF.

Le (la) consultant (e) sera libre de discuter de toutes les questions qu'il (elle) jugera nécessaire et qui pourrait l'aider à s'acquitter du mandat qui lui est confié. Il (elle) ne pourra cependant, en aucun cas engager les agences des Nations Unies ou le Gouvernement lors de ses entretiens.

Produits de l'évaluation:

Le (la) consultant (e) international(e) doit préparer et livrer les produits suivants:

- Une note méthodologique détaillée et les outils de collecte de données;
- Un rapport préliminaire d'évaluation sur la base de la revue documentaire et les questions à couvrir au cours de la phase terrain de l'évaluation;
- Un projet de rapport d'évaluation (rapport provisoire) répondant aux questions d'évaluation et les leçons apprises;
- Le Rapport final de l'évaluation, tenant compte de tous les commentaires reçus au cours du processus de validation du rapport provisoire.
- Un résumé du rapport en power point.

Tous les livrables doivent être élaborés en Français.

Durée de la mission:

30 jours ouvrables.

Documents de base à étudier par les évaluateurs:

- Le document de projet Appui Conseil (RSS 3);
- Les rapports semestriels et annuels du projet Appui Conseil;
- Les rapports de missions;
- Le rapport d'évaluation du CPD du PNUD (2013-2017);
- Le rapport d'évaluation du plan du 2e plan prioritaire de consolidation de la paix en Guinée;
- Le Plan Cadre des Nations Unies pour l'Assistance au Développement (UNDAF) sur la période 2013-2017 et 2018-2022;
- Le Guide du PNUD en matière de Planification, du Suivi et de l'Evaluation axés sur les Résultats de Développement;
- Etc.

Modalités d'exécution:

L'évaluation du projet se fera sous la responsabilité du Directeur Pays Adjoint au Programme du PNUD Guinée. La supervision directe de l'évaluation est assurée par le Team Leader du cluster Gouvernance et Etat de droit, appuyé par le spécialiste en suivi et évaluation du PNUD, la chargée de suivi évaluation du Cluster Gouvernance et le Secrétariat du PBF. Le Team leader et son équipe ont la responsabilité de:

- Jouer un rôle d'interface entre le consultant et les différents services concernées par l'évaluation;
- Veiller à ce que l'équipe d'évaluation ait accès à toutes informations et documentations utiles concernant le projet;
- D'examiner et de valider la méthodologie détaillée de l'évaluation et les outils de collecte;
- D'examiner et de commenter les notes et les rapports présentés par le Consultant;
- De participer à la restitution des constats, conclusions, enseignements tirés et recommandations résultant de l'évaluation.

Compétences

Compétences organisationnelles:

- Démonstre son intégrité par le respect des valeurs fondamentales des Nations Unies : intégrité, professionnalisme et respect de la diversité.
- Promeut la vision, la mission et les buts stratégiques du PNUD.

Compétences fonctionnelles:

- La capacité à travailler de façon autonome, en faisant preuve de flexibilité et d'initiative;
- Des compétences poussées en analyse, ainsi qu'une capacité manifeste à mener une réflexion stratégique;
- Une excellente maîtrise de l'outil informatique.
- Très bonne capacité de synthèse et de rédaction.

Required Skills and Experience

Pour cette évaluation, le PNUD cherche une expertise internationale ayant une expérience solide dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité et dans l'évaluation des programmes.

Etude:

- Un diplôme universitaire de niveau BAC+5 (Master 2) en sciences sociales, économiques, ou juridiques, relations internationales ou tout autre domaine équivalent;

Expériences:

- Au moins 15 ans d'expériences professionnelles dans le domaine de formulation, mise en œuvre et évaluation des projets de développement;
- Au moins 10 ans d'expériences dans la gestion et l'évaluation des projets de Réforme du Secteur de la Sécurité et consolidation de la Paix.

Aptitude à la communication:

- Parfaite maîtrise du Français;

Autres atouts:

- Une bonne connaissance du SNU et une expérience de l'Afrique subsaharienne sera un atout.
- Bonne connaissance des approches de gestion axée sur les résultats et le genre;

Dossiers de soumission :

L'appel à candidature est ouvert à tout consultant international ayant une expérience avérée dans le domaine de réforme du secteur de la sécurité et dans l'évaluation des programmes.

Les dossiers complets de candidatures doivent être composés, sous peine de rejet, comme suit :

Offre technique:

- La lettre de soumission ;
- Brève présentation du consultant ;
- La note de compréhension de la mission ;
- La note méthodologique détaillée ;
- Le chronogramme détaillé de la mission ;
- Les CV et ou formulaire P11 des Nations Unies ;
- Les références techniques pour les missions similaires.

Offre financière: détaillée et complète pour la durée de la mission, incluant les honoraires (Consultant International et Expert national d'appui, si besoin), frais de voyage aller-retour, indemnités journalières, assurance, frais de communication, frais d'édition du rapport, autres frais à préciser.

Il sera mis à disposition du Consultant un véhicule avec chauffeur et carburant pour la mission, pris en charge par le PNUD.

Modalité de soumission:

Les dossiers de candidature doivent être envoyés par e-mail à: ic.offres.gn@undp.org, avec en objet « *Offre pour évaluation Projet RSS 3* », au plus tard le **lundi 14 janvier 2019**.

Chaque envoi ne doit pas dépasser 5 MB ;

La soumission en version physique sous plis fermé n'est pas acceptée.
Toute offre reçue hors délai ou envoyée en dehors de l'adresse
électronique ic.offres.gn@undp.org.