



République de Guinée-Bissau



Nations Unies

NATIONS UNIES
GUINEE-BISSAU

STRATEGIE DE MOBILISATION DES PARTENARIATS ET DES RESSOURCES

Version Définitive

Novembre 2010

Table des matières

Sigles et abréviations

Résumé exécutif

Introduction

- I. Contexte de développement
 1. Fragilité extrême de l'Etat
 - a. Sur le plan politique et institutionnel
 - b. Sur le plan économique et financier
 - c. Sur le plan du développement humain
 2. Stratégies et priorités de développement
 3. Partenariats et coopération en cours et non-actifs
 - a. Tendances de l'aide au développement
 - b. Mécanismes de coordination de l'aide
 - c. Analyse des partenariats en cours et non-actifs
- II. Analyse des capacités et avantages comparatifs du SNU
 - a. Revue des ressources mobilisées entre 2008 et 2009
 - b. Image du SNU
 - c. Positionnement du SNU par rapport aux autres partenaires
 - d. Analyse de la capacité interne et avantages comparatifs
- III. Eléments de la stratégie de mobilisation des partenariats et des ressources
 1. Objectifs de la stratégie
 2. Lignes directrices de la stratégie
 3. Stratégie de repositionnement
 4. Stratégies d'approche des partenaires
 5. Actions prioritaires pour réaliser les objectifs de mobilisation des ressources
 - a. Appui au gouvernement pour renforcer les structures chargées de la mobilisation, gestion et coordination de l'aide
 - b. Renforcement des outils principaux de mobilisation des ressources
 - i. Profil des donateurs
 - ii. Programmes conjoints
 - iii. Cadres stratégiques nationaux et sectoriels
 - iv. Rapports de suivi-évaluation des OMD, DENARP et autres
 - v. Plan et stratégie de communication
 6. Cadre opérationnel pour la mise en œuvre de la stratégie
 7. Plan d'action 2011

Annexe : Profil des partenaires technique et financiers

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

ACBF	African Capacity Building Foundation
ACDI	Agence canadienne pour le développement international
ANP	Assemblée nationale populaire
BAD	Banque africaine de développement
BCEAO	Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'ouest
BOAD	Banque ouest Africaine de développement
CNUAD	Cadre des Nations unies pour l'aide au développement
CDMT	Cadre de dépense à moyen terme
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'ouest
CFA	Communauté financière africaine
CR	Coordonnateur résident des activités opérationnelles du SNU
DENARP	Document de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'agriculture
FED	Fonds européen de développement
FIDA	Fonds international pour le développement de l'agriculture
FMI	Fonds monétaire international
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et de croissance
GEF	Global Environment Fund
IPPTE	Initiative pour les pays pauvres très endettés
MEPIR	Ministère de l'économie, du plan et de l'intégration régionale
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
OSC	Organisation de la société civile
PAP	Plan d'action pluriannuel
PAM	Programme alimentaire mondial
PIB	Produit intérieur brut
PIP	Programme d'investissement public
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SIDA	Syndrome d'immunodéficience acquise
SNU	Système des Nations unies
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats
RH	Resources humaines
RR	Représentant Résident
UNCT	United Nations Country Team
UEMOA	Union économique et monétaire ouest africaine
UNFPA	Fonds des Nations Unies pour la population
UNDAF	United Nations Development Action Framework
UNHCR	United Nations High Commission for Refugies
UNICEF	Organisation des Nations Unies pour l'enfance
UNIOGBIS	United Nations Integrated Office in Guinea-Bissau
USAID	Agence américaine pour le développement international
VIH	Virus d'immunodéficience

RESUME EXECUTIF

La stratégie de mobilisation des partenariats et des ressources a pour but principal de permettre à l'UNCT de disposer des moyens suffisants et prévisibles pour couvrir l'ensemble des effets escomptés dans l'UNDAF. La stratégie devrait aussi contribuer à améliorer la collaboration avec le Gouvernement et ses partenaires en vue de favoriser le développement des capacités et renforcer les impacts des actions pour la réalisation des progrès vers les OMD. Elle aidera à réduire les coûts de transaction et des initiatives parallèles de mobilisation des ressources. Elle devrait ainsi améliorer la capacité du SNU à coordonner et harmoniser ses efforts pour accompagner le Gouvernement et l'aider à relever efficacement les défis de la pauvreté.

La stratégie proposée repose sur axes neuf (9) axes fondamentaux, à savoir :

1. Aider le Gouvernement à renforcer les capacités de gestion et de mise en œuvre des politiques et programmes de développement en vue d'augmenter la capacité d'absorption de l'aide. Les compétences créées permettront aux structures de mieux concevoir, planifier et piloter les actions; mieux gérer et utiliser les ressources afin d'atteindre les résultats escomptés dans les délais prescrits.
2. Appuyer le Gouvernement à établir des mécanismes permanents de dialogue interne (au sein du Gouvernement) et externe (entre ce dernier et ses partenaires) afin de favoriser des concertations sur les politiques, les stratégies, les programmes et les projets dans le but de parvenir à un consensus sur les mesures à prendre, les ressources nécessaires au développement économique et social, l'harmonisation des modalités d'exécution ainsi que le développement des capacités indispensables pour la mise en œuvre et le suivi efficace de ces politiques.
3. Consolider les sources existantes de financement, à travers notamment une meilleure connaissance des stratégies d'assistance des partenaires et un appui au Gouvernement pour mitiger les risques de gouvernance qui créent de l'incertitude dans l'environnement de l'aide.
4. Élargir la gamme des partenaires conventionnels en les engageant dans une programmation multi-annuelle et en exploitant davantage les mécanismes traditionnels de financement (FTI, Trust Fund, etc.).
5. Puiser dans les sources non-conventionnelles de financement, y compris les pays émergents, les fondations, les institutions régionales, les entreprises privées, les ONG et la diaspora bissau-guiéenne.
6. Intensifier l'élaboration des propositions de programmes communs pour servir d'outils de base dans la mobilisation des ressources.
7. Impliquer les partenaires dans le processus de définition et de mise en œuvre des actions communes.
8. Sensibiliser les partenaires et le grand public sur le rôle du SNU, son impact et ses avantages comparatifs par le biais d'une stratégie de communication et de marketing bien ciblée.
9. Améliorer la qualité des services fournis pour gagner davantage la confiance des partenaires.

Le nouveau positionnement de l'UNCT dans le dispositif de la coopération en Guinée-Bissau intègre ainsi des efforts combinés d'appui au renforcement des capacités de gestion du développement, appui à

l'établissement des mécanismes de coordination interne et externe, consolidation des partenariats avec les donateurs traditionnels à élargir, collaboration avec les fondations, le secteur privé, les institutions régionales, les ONG et la diaspora bissao-guinéenne. Des stratégies d'approche de ces partenaires sont proposées.

Pour atteindre les objectifs susvisés de mobilisation des partenariats, un certain nombre d'actions prioritaires sont envisagées. Ces actions concernent d'abord l'appui aux structures gouvernementales chargées de la mobilisation et la coordination de l'aide pour redynamiser la coopération internationale, élaborer une politique nationale de gestion de l'aide et instaurer des mécanismes permanents de coordination interne et externe. Il s'agira ensuite de renforcer l'utilisation des outils principaux de mobilisation des ressources. Créer une base des données des donateurs actuels et potentiels (Profil des donateurs) permettant de faire apparaître toutes les possibilités de partenariat, élaborer des propositions de programmes conjoints à soumettre aux partenaires potentiels, disposer des rapports de suivi-évaluation des OMD, du DENARP et d'autres politiques ou projets ainsi que des cadres des politiques sectorielles et régionales devant servir à des fins de plaidoyer, sans oublier une stratégie cohérente de communication, sont autant des outils nécessaires pour améliorer la capacité de mobilisation des ressources.

Pour opérationnaliser la mise en œuvre de la stratégie, un cadre organisationnel comprenant deux propositions complémentaires est proposé. La première proposition recommande en substance la création d'un service de mobilisation des partenariats au sein du Bureau de la coordination résidente. Ce service sera jumelé avec celui chargé de la coordination pour devenir un seul service appelé : « Service de coordination et mobilisation des partenariats ». Ses tâches sont définies. La deuxième proposition suggère la création d'une Cellule nationale de gestion et coordination des programmes (CNGCP), un organe technique chargé d'aider à renforcer le partenariat, l'appropriation nationale des interventions du Système et en assurer la cohérence et la complémentarité. Installée auprès du Gouvernement avec un responsable supérieur (Coordonnateur national) nommé par lui, elle assiste dans la mise en œuvre des règles et procédures harmonisées et coordonnées au sein du Système. Elle peut être ouverte aux autres donateurs.

Enfin, le Rapport souligne les domaines prioritaires de renforcement des capacités avant de présenter le plan d'action 2011. En particulier, il est nécessaire de sensibiliser tout le personnel du SNU à sa nouvelle vision de travailler ensemble comme entité unique (« Unité dans la diversité ») pour améliorer l'efficacité de l'aide et les implications qui découlent de cette vision collective en termes de changement des comportements, des mentalités, de la manière de travailler, de communiquer et de transiger avec les clients du Système à tous les niveaux. Il est également nécessaire d'obtenir que les groupes thématiques produisent au moins deux programmes conjoints par an. Les projets à caractère transversal peuvent mieux refléter les efforts collectifs du Système. C'est pour cette raison par exemple qu'il est proposé un programme conjoint de renforcement des capacités sur des aspects pertinents et bien ciblés.

Un profil résumé des donateurs apparaît dans l'annexe.

INTRODUCTION¹

En réponse à la réforme du Système des Nations unies (SNU) sur l'harmonisation et la simplification de ses opérations et aux changements intervenus dans l'environnement global de l'aide au développement, le système des Nations unies en Guinée-Bissau a mis en place un processus de programmation commune afin d'aider efficacement le pays à relever les défis pour la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Depuis 2006, le SNU s'est engagé dans l'élaboration d'un Bilan commun du pays (Common Country Assessment) qui a été suivi par la préparation du Cadre des Nations unies pour l'aide au développement 2008-2012 (CNUAD ou UNDAF). Signé en 2007, ce document représente la vision collective du SNU pour fournir une réponse cohérente et coordonnée aux priorités nationales telles que définies dans le DENARP.

En effet, la Guinée-Bissau compte huit missions résidentes (FAO, PAM, PNUD, UNICEF, UNFPA, UNHCR, OMS, UNDOC) et depuis janvier 2010 un Bureau intégré pour la consolidation de la paix (UNIOGBIS). En plus, il existe plusieurs agences non-résidentes qui sont actives en Guinée-Bissau (UNESCO, ILO.) et d'autres attendent de se joindre. L'objectif poursuivi est donc de faire en sorte que les actions et programmes de toutes ces agences soient harmonisées et coordonnées de manière à fournir des appuis plus efficaces avec des impacts plus visibles pour le Gouvernement de la Guinée-Bissau. L'expérience a démontré que chaque agence, prise individuellement, quelle que soit son expertise, ne peut pas seule aider le pays à faire face aux défis multiples de la pauvreté et du sous-équipement du pays. Les contraintes financières et techniques ne sont qu'une pièce du puzzle. C'est plutôt dans la complémentarité et la coordination des efforts qu'on peut maximiser les chances de réussite.

En plus, la création d'un Bureau intégré pour la consolidation de la paix, suite à la Résolution 1876 du Conseil de Sécurité des Nations unies, est une justification supplémentaire qui milite en faveur d'une réponse onusienne coordonnée, ciblée et en articulation avec les priorités nationales de la consolidation de la paix, la sécurité et le développement durable.

C'est ainsi que lors de sa retraite stratégique en février 2009, l'Équipe pays des Nations unies (UNCT) a accordé un temps considérable à la discussion des voies et moyens pour renforcer la collaboration programmatique et la coordination à la lumière du mandat spécial dévolu à l'UNIOGBIS. Les participants à cette retraite, des missions résidentes et non-résidentes, ont insisté sur la nécessité d'une vision commune à travers l'UNDAF. Ils se sont mis d'accord sur les mécanismes de suivi-évaluation. La retraite a été clôturée avec des grandes lignes pour une intégration efficace basée sur une nouvelle culture organisationnelle centrée sur une étroite collaboration dans toutes les séquences de la programmation, mise en œuvre et suivi des projets en rapport avec la sécurité et le développement, y compris les questions relatives aux droits humains. Un nouveau UNDAF (UNDAF+), reflétant la nouvelle configuration organisationnelle, et fondée sur le projet du DENARP II, a été préparé et approuvé.

Cependant, un des défis opérationnels pour exécuter les actions prévues dans l'UNDAF demeure la capacité du SNU à mobiliser des ressources à la dimension de l'énormité des problèmes à résoudre. Le financement de l'ensemble des effets de l'UNDAF (2008-2012) était initialement prévu US\$116,220,000, soit \$23,675,000 (20,4%) sur les budgets ordinaires des agences avec \$92,545,000 (79,6%) à mobiliser.

C'est dans ce sens qu'il faut lire l'ambition de l'UNCT dans son plan d'action 2010 de se doter d'une stratégie conjointe de mobilisation des ressources.

¹ Ce Rapport a été rédigé par Dr. Bruno Mukendi, Consultant International, Washington International Management Institute (WIMI).

Le présent document se propose de définir les contours d'une telle stratégie pour accompagner la mise en œuvre des interventions prévues dans l'UNDAF. La stratégie devrait non seulement aider à accroître les ressources extrabudgétaires, mais également contribuera à améliorer la collaboration avec le Gouvernement et les partenaires techniques et financiers en vue de favoriser le développement des capacités et renforcer les impacts des actions pour la réalisation des progrès vers les OMD. Elle aidera à réduire les coûts de transaction et des initiatives parallèles de mobilisation des ressources. Elle devrait ainsi améliorer la capacité du SNU à coordonner et harmoniser ses efforts pour accompagner le Gouvernement et l'aider à relever efficacement les défis de la pauvreté.

Il est important de noter dès l'entrée que le terme "ressources" comprend généralement les compétences, les biens et services nécessaires pour la définition et la mise en œuvre d'une intervention quelconque. Cependant, dans le cadre de la mobilisation des ressources, cette notion est souvent utilisée dans le sens limité de l'argent ou ressources financières. Il reste entendu que la mobilisation des ressources peut porter à la fois sur des ressources financières, techniques ou humaines et matérielles. L'information, les savoirs et la collaboration avec les autres sont aussi des formes de ressources. En principe, tout partenaire dispose des ressources à partager.

Le document est structuré en trois parties après cette introduction : (1) le contexte de développement, (2) l'analyse des capacités et avantages comparatifs du SNU et (3) les éléments de la stratégie de mobilisation des partenariats et des ressources. Dans cette dernière partie, il sera présenté successivement les objectifs de la stratégie de partenariat, ses lignes directrices, la stratégie de repositionnement de l'UNCT ainsi que les actions prioritaires pour renforcer la mobilisation des partenariats, y compris les outils et approches de développement des partenariats, les cibles de renforcement des capacités et un plan d'action pour 2011. Un schéma du profil des donateurs est fourni dans l'annexe.

I. CONTEXTE DE DEVELOPPEMENT

1. Fragilité extrême de l'Etat

La Guinée-Bissau est un pays post-conflit caractérisé par un déficit de la démocratie et de la gouvernance économique et administrative qui a marqué l'histoire du pays et dont la recherche des solutions est aujourd'hui au centre des préoccupations du Gouvernement et de ses partenaires.

La situation fiscale de l'Etat ne lui permet, ni d'assurer le fonctionnement normal de l'administration, ni le financement des investissements essentiels. A cette situation s'ajoutent les faibles capacités humaines et institutionnelles ainsi que des mutations périodiques à la tête des ministères et départements techniques qui contribuent à contrecarrer la bonne marche des affaires publiques.

La fragilité de l'Etat se manifeste à la fois sur le plan politique, économique et du développement humain.²

a) Sur le plan politique

Des crises politico-militaires récurrentes ont progressivement conduit à la dégradation des institutions de l'Etat et à son incapacité de répondre efficacement aux défis du développement. Elles ont contribué à saper le moral du personnel et ont conduit à un exode massif du peu d'expertise dont le pays disposait. Le respect de et l'autorité de la règle du droit sont bafoués à tous les niveaux, se traduisant par une impunité institutionnalisée. Dans le même temps, le manque de contrôle effectif sur l'armée par les autorités civiles élues a joué un rôle majeur dans la lenteur accusée dans le processus des réformes dans les divers secteurs.

La gouvernance politique du pays est également dominée par une déconnexion entre l'Etat et les citoyens, découlant en partie des retards dans la mise en œuvre des mesures de décentralisation. Ainsi, les mouvements de la société civile, y compris les femmes et la jeunesse disposent d'un espace limité pour influencer les politiques publiques.

La suspension de certains programmes importants de coopération (Suède, Canada, USA) a été justifiée par le déficit de la bonne gouvernance.

b) Sur le plan économique et financier

La faible gouvernance politique a compromis davantage le développement économique. Les performances économiques au cours de dernières années ont été globalement négatives et instables. La croissance réelle du PIB n'a guère dépassé en moyenne 4% depuis les cinq dernières années. Le taux moyen de croissance économique annuel se situe depuis 2006 à 2,5%, de loin inférieure à la moyenne escomptée de 5% prévue dans le DENARP I. Le taux d'inflation a été de 4,6% en 2007 ; 10,4% en 2008 et -1,6% en 2009. La dette extérieure représente plus de 2,5 fois le PIB national (2008).

² Les données quantitatives dans cette section proviennent de plusieurs sources: UNDAF +; MEPIR : Rapport de suivi et évaluation du document de stratégie nationale de réduction de la pauvreté (DENARP), septembre 2009. UNDP : Plan d'action du Programme de pays entre le Gouvernement de la République de la Guinée-Bissau et le Programme des Nations Unies pour le développement 2008-2012.

Le faible dynamisme de l'économie, les diverses contraintes structurelles et institutionnelles et la persistance des crises sociopolitiques ont affaibli les finances publiques, caractérisées par une situation précaire et des déficits permanents. Le ratio recettes publiques/PIB varie entre 10% et 14% (2006-2008), en dessous de la moyenne de l'UEMOA de 17%. Le solde global primaire du budget a été systématiquement déficitaire entre 2006 et 2009, allant jusqu'à se situer à -10,1% en 2007.

Cette situation explique en gros la fragilité de l'Etat et sa dépendance extrême sur la coopération internationale pour assurer le fonctionnement de l'administration et le financement des investissements.

c) Sur le plan du développement humain

L'instabilité politique et des performances économiques médiocres ont résulté en une situation sociale précaire pour la majorité des populations. L'état du développement humain dans le pays se reflète par son classement parmi les dix derniers pays au monde sur l'indice de développement humain en 2009, occupant la 173^{ème} place sur 182 pays.

La pauvreté reste généralisée, avec une incidence plus marquée dans le monde rural (plus de 70%). Les estimations indiquent un taux élevé de chômage des jeunes entre 15 à 24 ans (47% dans la capitale Bissau contre 19% à l'intérieur du pays en 2006). La proportion de la population qui souffre de la faim, mesurée en pourcentage d'enfants ayant moins de 5 ans souffrant d'insuffisance pondérale modérée (IPM), était de 17% en 2008 (l'objectif OMD jusqu'à 2015 étant de 16,45%).

En matière de la santé, en dehors du recul de la malnutrition, la situation ne paraît pas encourageante. Seulement 38% de la population a accès à un service de santé plus au moins acceptable (2005). Le taux de prévalence du paludisme est passé de 15% en 2000 à 35% en 2008. Le taux de mortalité maternelle est passé de 822 pour 100,000 femmes en 2000 à 800 pour 100,000 femmes en 2008. Le taux de vaccination se situe à 65% (2008). Le VIH/SIDA connaît un taux estimé à 2.63% (2008). A cette situation s'ajoute la fréquente apparition de l'épidémie de choléra.

La détérioration des conditions de santé et la pauvreté des masses expliquent en partie l'espérance de vie à la naissance de 45 ans environ.

En matière de l'éducation, la qualité de l'enseignement primaire et secondaire s'est fortement détériorée, due entre autres au démarrage tardif des cours, aux grèves successives du corps enseignant, et à la faible capacité des enseignants. L'accès à l'enseignement de base cycles 1 et 2 est loin d'être universel. Moins d'un enfant sur deux achève le cycle d'enseignement. Les élèves doublent, redoublent et finissent par abandonner l'école. Seulement 42% de la population est alphabétisée.

En ce qui concerne la disparité de genre dans l'enseignement de base, on remarque une évolution suffisamment positive. Le ratio de filles pour chaque garçon inscrit est passé de 0,56 en 1990/1991 à 0,83 en 2004/2005 et 0,9 en 2005/2006. En revanche, la probabilité des jeunes filles d'achever le cycle complet de l'enseignement de base est très inférieure à celui des garçons. Malgré une évolution considérable entre 1990/1991 et 2004/2005, seulement 28,6% des femmes ayant un âge compris 15 et 24 ans savent lire et écrire.

Tous ces défis exigent que le Gouvernement et ses partenaires s'engagent dans un processus de collaboration effective afin de mobiliser les énergies et ressources suffisantes pour agir plus efficacement sur les facteurs générateurs de la pauvreté.

2. Stratégies et priorités nationales de développement

Pour faire face à ces défis, le Gouvernement, en collaboration avec ses partenaires, a mis en place un programme national de réduction de la pauvreté (DENARP 2006-2010). L'évaluation du DENARP en 2009 a fait ressortir des résultats mitigés et une nouvelle version (DENARP II) qui tient compte des leçons d'expériences est en voie de finalisation.

Se situant dans la continuité du DENARP I, la nouvelle version (DENARP II) définit quatre (4) chantiers prioritaires dans la perspective de reconstruction post-conflit : (1) le renforcement de l'État de droit et des institutions démocratiques, (2) l'amélioration de la gestion et des finances publiques ; (3) la promotion du développement économique durable ; (4) et l'amélioration de la qualité dans la prestation des services sociaux.

Hormis la stratégie nationale, il existe ci et là des politiques sectorielles pour orienter les actions des secteurs (Programme de Développement Sanitaire, Plan National de Lutte contre le VIH/SIDA 2007-2011, Programme National d'Investissement Agricole, Plan Triennal pour le Développement de l'Éducation 2011-2013 et le Plan d'Action de l'Assemblée Nationale Populaire). Le Ministère de la Justice est en voie de finaliser son propre Plan d'action.

Les défis majeurs pour le Gouvernement sont de mieux définir les grandes priorités et de mieux budgétiser les activités à financer en fonction des résultats concrets que l'on peut attendre de l'investissement public. Il faudra que le Plan d'Investissement Public (PIP) triennal et le Plan d'Actions Prioritaires (PAP) reflètent ces priorités et puissent démontrer que les résultats prévus seront effectivement obtenus. Un effort devra être conduit pour assurer l'articulation entre le DENARP, le Programme du Gouvernement, le PIP, le PAP, la Loi des Finances et la coordination des apports extérieurs.

3. Partenariats et coopérations en cours

a) Tendances de l'aide au développement

La Guinée-Bissau n'est pas un Etat orphelin de l'aide même si elle compte un nombre très réduit de grands donateurs/bailleurs. Les flux annuels de l'aide sont rarement descendus en dessous de 20 % du GDP au cours de la dernière décennie, et cela en dépit du fait que les appuis budgétaires ont été très volatiles³.

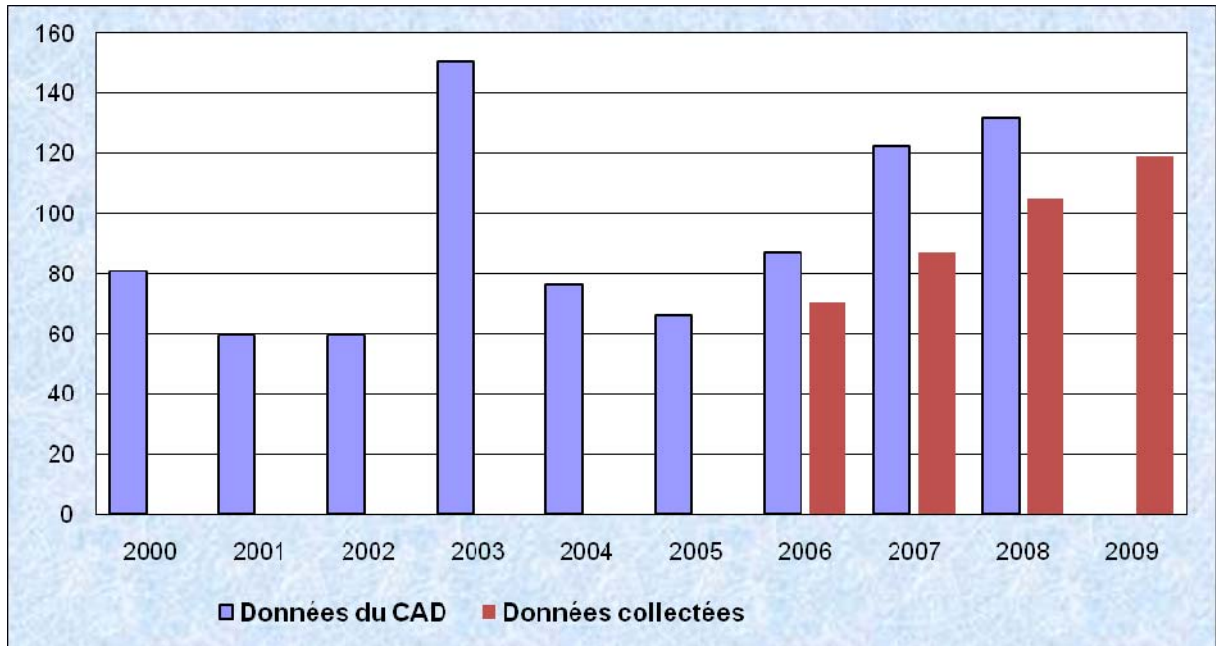
Selon l'OCDE, l'aide officielle au développement à la Guinée-Bissau est passée de US\$81 millions en 2006 à \$122 en 2007 pour remonter à \$132 millions en 2008. Sur la base des données des décaissements collectées par le PNUD auprès des partenaires résidents et non-résidents, y compris les organisations non-gouvernementales (Tableau 1), la Guinée-Bissau a reçu une aide totale estimée à US\$381,48 millions pour la période 2006-2009.

Comme le montre Graphique 1, les deux sources (le CAD et les données du PNUD-Bissau) s'accordent sur les flux importants de l'aide enregistrés à partir de 2006, surtout à la suite des contributions faites par les partenaires à la Conférence de la Table ronde pour soutenir la mise en œuvre des priorités articulées dans le DENARP I.

Le défi majeur reste cependant la manière dont cette aide est utilisée pour qu'elle ait des impacts positifs en termes d'améliorations des conditions d'existence des populations.

³ Voir World Bank : Guinea-Bissau : Concept Note for a Country Economic Memorandum, Bissau, January 2010.

Graphique 1 : Évolution de l'aide au développement de 2006 à 2009 (En millions de dollars US)



Source : Projet de Rapport sur la coopération au développement, PNUD, Bissau.

b) Mécanismes de coordination de l'aide

Afin de donner une réponse adéquate et mieux ciblée aux défis précités du développement, il faut des stratégies de mise en cohérence des synergies, à travers notamment des mécanismes efficaces de coordination de l'aide.

Généralement, la coordination interne (entre les agences gouvernementales) et externe (entre le Gouvernement et les donateurs/ bailleurs et entre donateurs eux-mêmes) reste faible, en dépit de quelques efforts ci-là engagés (par exemple dans le cadre des appuis budgétaires ou du système des Nations unies).

c) Analyse des partenariats en cours et non-actifs

1. Partenaires techniques et financiers

La coopération actuelle comprend une vingtaine des partenaires dont l'Union européenne, le Système des Nations unies, le Fonds mondial, l'UEMOA, la CEDEAO, la Banque mondiale, la BAD, le FMI, le Portugal, le Brésil, l'Angola, l'Afrique du Sud, le Cuba, le Japon, la Chine et la BOAD.

Selon les données des décaissements de l'aide entre 2006-2009, la coopération multilatérale reste la plus importante. Elle a représenté 74% de l'aide totale reçue par le pays au cours de la même période. Le partenaire multilatéral le plus important est l'Union européenne dont les contributions représentent environ 50% de l'aide multilatérale totale. Elle est suivie par le Système des Nations unies, la BAD et la Banque mondiale.

Tableau 1 : Evolution des décaissements de l'aide entre 2006-2009 (En millions de US \$)

Partenaires	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Bilatéraux					
Portugal	14,76	0,00	13,35	10,92	39
France	1,60	1,58	5,08	5,20	13
Espagne	0,00	2,82	10,23	6,54	20
Brésil	0,21	2,00	2,00	2,00	6,21
Afrique du Sud	0,33	0,17	0,00	0,00	0,50
Total bilatéraux	16,90	6,57	30,67	24,66	78,79
Multilatéraux					
Union européenne	17,01	46,23	39,63	33,86	137
Banque mondiale	0,94	0,12	0,57	9,00	11
BAD/FAD	4,29	5,56	3,93	8,38	22
BOAD	0,00	0,00	0,00	5,46	5
FMI			2,80	2,73	5,54
Total multilatéraux (sauf SNU)	22,25	51,91	46,94	59,44	180,53
Système des Nations unies (SNU)					
PNUD	11,90	10,49	6,90	7,16	36,44
UNICEF	5,79	4,96	6,58	8,79	26,12
UNFPA	1,13	1,51	2,05	2,19	6,88
FENU	0,15	0,06	0,10	0,47	0,78
PAM	5,10	5,10	5,10	8,92	24,21
OMS	1,28	1,28	1,96	1,96	6,48
FAO	1,64	1,00	0,90	1,67	5,21
Total SNU	26,99	24,38	23,59	31,16	106,11
Total multilatéraux	49,24	76,29	70,52	90,59	286,64
Organisations non-gouvernementales					
SNV	1,88	1,71	1,88	1,87	7,35
SWISSAID	0,97	0,57	0,23	0,00	1,77
PLAN	1,73	1,73	1,73	1,73	6,92
Total ONG	4,58	4,02	3,84	3,60	16,04
Total général	70,72	86,88	105,03	118,86	381,48

Source : Projet de Rapport sur la coopération au développement 2006-2009, PNUD-Bissau.

L'aide bilatérale est évaluée à 22 % de l'aide totale reçue entre 2006 et 2009. Elle est fournie principalement par le Portugal (\$39 millions), l'Espagne (US\$20 millions), la France (\$11 millions), le Brésil (\$6,21) et l'Afrique du Sud (\$0,50 millions). Les autres partenaires bilatéraux importants sont : la Chine, l'Angola, le Japon, et le Cuba.

La part des ONG au cours de 2006-2009 s'élève à \$16, 4 millions, soit environ 4% de l'aide totale reçue. Ces montants représentent la contribution de trois ONG, à savoir SNV pour US\$7,35 millions, SWISSAID pour \$1,7 millions et enfin Plan pour un décaissement de \$6,92 millions.

Les informations disponibles sur la répartition de l'aide selon les secteurs d'affectation (Tableau 2) montrent que 36% de l'aide est utilisée dans le secteur de la gouvernance, suivi de la croissance économique (30%) et enfin les secteurs sociaux (24%). Les chiffres des décaissements collectés par le PNUD donnent un montant de US\$8,438,419 à titre d'appui aux élections par la communauté internationale.

Tableau 2 : Estimations de l'aide par type de partenaires et par axe du DENARP I 2006-2013 (En millions d'US\$)

Partenaires	Axes de concentration du DENARP I					Total
	Gouvernance, administration publique et stabilité macroéconomique	Croissance économique et création d'emplois	Services sociaux et infrastructures	Amélioration des conditions des groupes vulnérables	Secteur de concentration non identifié	
Bilatéraux	52,68	24,88	49,36	0,39	23,96	151,37
Multilatéraux	91,07	93,68	45,39	5,68	3,39	239,21
Total	143,75	118,56	94,85	6,07	27,35	390,58
%	36,8	30,35	24,28	1,55	7,0	100

Source : MFPIR, Rapport de suivi et évaluation du DENARP, septembre 2009.

Le secteur de la santé est caractérisé par un nombre relativement élevé des donateurs qui appuient le Programme national de développement sanitaire (OMS pour le renforcement des capacités et construction des latrines ; Fonds mondial pour le contrôle de la malaria et tuberculose ; Banque mondiale pour le renforcement du système sanitaire, la réhabilitation des infrastructures et la fourniture des médicaments ; BAD pour les infrastructures, les équipements et la formation ; UNICEF pour la fourniture des vaccins, moustiquaires, matériels de référence et moyens de transport ; FNUAP pour la santé de la reproduction, GAVI pour la vaccination ; Portugal pour les évacuations médicales et appuis aux hôpitaux ; France pour le renforcement des capacités et appui aux hôpitaux régionaux ; Chine pour les équipements médicaux et appui à l'hôpital régional de Cacheu ; Cuba pour la formation). La coordination est faible entre les intervenants.

Le Fonds mondial demeure le partenaire le plus important, ayant approuvé presque la moitié des fonds sollicités, soit US\$50,844,196 dont \$14,781,437 ont déjà été décaissés. Tableau 3 présente les financements du Fonds mondial.

Tableau 3 : Financements du Fonds mondial (En dollars US)

		DEMANDE	APPROUVE	DECAISSE
HIV/AIDS SERIE 4	GNB 409 G07 H	3 279 759	3 279 759	1 114 970
	GNB 404 G02 H			1 921 443
TOTAL SERIE 4				3 036 413
HIV/AIDS SERIE 7	GNB 708 G05 H	43 038 402	13 182 390	3 551 769
		46 318 161	16 462 149	6 588 182
MALARIA SERIE 4	GNB 409 G08 M	3 080 328	3 080 328	521 948
	GNB 404 G03 M			2 120 329
TOTAL SERIE 4 MALARIA				2 642 277
MALARIA SERIE 6	GNB 607 G04 M	9 773 633	9 773 633	2 671 727
MALARIA SERIE 9		18 382 268	8 372 072	-
TOTAL MALARIA		31 236 229	21 226 033	5 314 004
TUBERCULOSE SERIE 3	GNB 309 G06 T	2 564 139	2 564 139	536 945
TUBERCULOSE SERIE 3	GNB 304 G01 T			1 927 068
TOTAL TUBERCULOSIS				2 464 013
TUBERCULOSE SERIE 8	GNB 809 G09 S	1 751 710	810 523	415 238
		4 315 849	3 374 662	2 879 251
TUBERCULOSE SERIE 9		19 827 528	9 781 352	-
TOTAL		101 697 767	50 844 196	14 781 437

Source : Projet du Rapport sur la coopération 2006-2009, PNUD-Bissau.

Quant au secteur de l'éducation, il vient de finaliser son Plan sectoriel 2011-2013. Les bailleurs/donateurs principaux qui appuient ce secteur sont: UNICEF (scolarisation des filles, réhabilitation des écoles), Plan International (construction des écoles, réhabilitation des infrastructures, manuels scolaires, formation des directeurs, fourniture des équipements et moto), PAM (appui aux cantines scolaires pour l'enseignement de base), Cuba (formation des médecins, alphabétisation, Union européenne (infrastructures), Espagne (éducation primaire), Brésil (éducation professionnelle), Portugal (formation des enseignants, réhabilitation des écoles), BAD (construction des écoles, infrastructures et formation des directeurs), Japon (construction des centres d'alphabétisation, réhabilitation des écoles), SNV (appui aux écoles communautaires, formation des inspecteurs et directeurs en régions, mobilisation des ressources et renforcement des capacités des équipes régionales d'inspection), PNUD (formation des cadres), Banque mondiale (récente étude sur l'état du système éducatif dans le cadre du FTI). Les financements sont concentrés dans le pilotage du secteur et dans l'éducation primaire.

La classification des partenaires par domaines prioritaires et chefs de file (Tableau 4) met en évidence les avantages comparatifs des partenaires. Pour les questions de gouvernance économique, financière et administrative, les chefs de file sont le FMI (finances publiques), l'UE/PNUD-BAD (réforme administrative, PNUD (Etat de droit) et Banque mondiale (réformes structurelles).

L'UNIOGBIS, la CEDEAO, le PNUD et l'ECOSOC sont des chefs de file dans le domaine de stabilité politique et sécurité intérieure. Au niveau de la croissance et réduction de la pauvreté, les chefs de file sont

la Banque mondiale pour le développement du secteur privé, la BAD et la FAO pour l'agriculture et la pêche.

Dans le secteur de l'éducation, santé et protection sociale, les chefs de file sont les agences des Nations unies, marquant par là leurs avantages comparatifs dans ce domaine prioritaire. Sont chefs de file dans le domaine des infrastructures et équipements collectifs, l'Union européenne pour les routes et la Banque mondiale pour l'énergie et l'assainissement urbain.

Il sera donc nécessaire de cibler la stratégie de mobilisation des ressources et de marketing (communication) en tenant compte de ces préférences sectorielles.

Tableau 4 : Interventions des bailleurs/donateurs par domaines prioritaires et chefs de file

Domaines prioritaires	Bailleurs/donateurs intervenant	Observations
<u>Gouvernance</u> -Finances publiques -Justice -Réforme de l'administration publique	<u>Chefs de file</u> : FMI/Afritac pour les finances publiques, Union Européenne/PNUD-BAD pour la réforme de l'administration publique, PNUD pour l'Etat de droit, Banque mondiale pour les réformes structurelles. Autres : France, CEDEAO, UEMOA, Portugal, ACBF, Brésil, Angola.	La modernisation de l'administration publique intéresse particulièrement l'UE, le PNUD, la BAD, l'ACBF, la CEDEAO, le Portugal et la France.
Stabilité politique et sécurité intérieure	<u>Chefs de file</u> : UNIOGBIS, CEDEAO, PNUD, ECOSOC Autres : UE, CPLP, Brésil, Portugal, France, Angola et Afrique du Sud.	L'UNIOGBIS et la CEDEAO pour la coordination politique et les partenaires financiers sont l'UE, le PNUD et les bilatéraux.
Croissance économique et réduction de la pauvreté	Chefs de file : Banque mondiale pour le secteur privé (privatisations, environnement d'affaires), BAD/FAO pour l'agriculture et la pêche. Autres : FENU/PNUD, PAM, UE (FED), Chine, FIDA, Suisse (SWISSAID), Hollande (SNV), AFD, Espagne, Japon. UNICEF, BID, Portugal.	La lutte contre la faim et la sécurité alimentaire intéresse principalement la FAO, le FIDA et le PAM.
<u>Secteur social et solidarité</u> Education, santé, solidarité sociale	<u>Chefs de file</u> : Agences spécialisées des Nations unies (OMS, UNICEF, PNUD, FNUAP, PAM,) Autres : BM, BAD, Fonds mondial, GAVI, Cuba, France, Portugal, Brésil, Angola, Afrique du Sud, Pays-Bas, Chine.	Les besoins sont immenses et la coordination des interventions est faible.

<u>Infrastructures et équipements collectifs</u>	<u>Chefs de file</u> : UE/FED pour les routes, Banque mondiale pour l'énergie et l'assainissement urbain.	Les principaux intervenants sont la Banque mondiale, l'UE et la BAD
Eau, assainissement, transport, énergie	Autres : AFD, Espagne, Japon, UNICEF, BAD, BADEA	

Les partenaires peuvent être aussi classifiés sur la base de leur appui au budget de l'Etat (aide budgétaire). Les principaux intervenants en cette matière sont présentés au Tableau 5.

Tableau 5: Principaux partenaires de l'appui budgétaire de 2006 à 2009 (en millions \$ US)

	2006	2007	2008	2009
<u>Appuis budgétaires</u>	5260,16	39 919,74	36 595,79	60 443,17
Solidarité UEMOA	516,45	3 870,10	3 913,75	10 283,42
Union Européenne	6900,88	9 863,28	8 040,94	9 136,17
CEDEAO	4166,97	8 079,59	-	3 708,86
BM/IDA	0		7 059,84	8 056,34
AFDB	0		-	-
France	0	865,99	2 923,98	4 172,46
Portugal	0	4 978,99	2 923,98	-
Espagne	0		2 192,98	-
Angola	0	11 884,19	-	-
Chine	1710,99	377,58	103,14	-
Japon	0		2 379,45	3 780,91
Turquie	0		-	244,87
Libye	0		-	1 060,15
Autres (appuis UE)			-8,72	20029,13
	13295,29	39919,72	29529,34	60472,31
	13,295,29	39, 919,74	29, 529,33	60, 472,31

Source : Ministère des Finances, tirées du Projet de Rapport sur la Coopération au développement 2006-2009.

2. Les partenaires gouvernementaux et capacités d'exécution

- Le Ministère de l'Economie et du Plan : est chargé de la planification du développement, la programmation des investissements publics, la création d'un cadre favorable à l'expansion du secteur privé et la promotion de l'intégration régionale. Il assure le pilotage et le suivi du DENARP ainsi que la coordination des aides extérieures mobilisées pour sa mise en œuvre. L'action actuelle du Ministère est centrée sur (1) la finalisation du DENARP II ; (2) le renforcement des dispositifs de coordination de l'aide dans la perspective de la Déclaration de Paris ; (3) la maîtrise des instruments pour évaluer les impacts du PIP et de la stratégie de réduction de la pauvreté ; (4) le renforcement du suivi et évaluation des projets ; et (5) la création d'un environnement favorable au développement du secteur privé.
- Ministère des Affaires Etrangères, de la Coopération Internationale et des Communautés : est l'institution gouvernementale chargée de la mobilisation des partenariats et des ressources pour le développement. Il signe des accords de coopération avec les partenaires bilatéraux et

multilatéraux, à l'exception des institutions financières de développement telles que la BAD, le FMI et la Banque mondiale. Il est censé produire des dossiers de négociation et des bilans périodiques et annuels de financement extérieur (y compris le Rapport sur la coopération au développement) pour faciliter la mobilisation de l'aide ainsi que la prise de décision. Ces documents ne sont plus préparés pour plusieurs raisons dont l'insuffisance des compétences techniques et la carence des moyens.

- Ministère des Finances : est chargé de la mobilisation des ressources internes, de la préparation du budget et du contrôle de son exécution. Il mobilise aussi des ressources sous formes des crédits concessionnels et des dons auprès des institutions financières internationales. Les objectifs prioritaires du ministère concernent : (1) travailler diligemment avec le FMI sur un Extended Credit Facility dans le but d'atteindre le point d'achèvement avant la fin de cette année; (2) améliorer l'intégration de la Guinée-Bissau au sein de l'UEMOA ; (3) informatiser la Direction générale des impôts et (3) évaluer les performances des finances publiques devant aboutir à un plan d'action pour renforcer le Ministère en assistance technique et équipements.
- Ministère de la Défense et des Anciens Combattants : les priorités tournent autour (a) du développement d'une vision stratégique pour l'intégration harmonieuse et efficace de ce secteur dans la gouvernance démocratique ; (b) le renforcement des structures et procédures organisationnelles ; (c) la mise en place d'un fonds de pension et (d) l'harmonisation des programmes de renforcement des capacités et de formation pour les militaires et la police.
- Ministère de la Justice : est en voie de finalisation de son Plan d'action avec l'assistance du PNUD. Les axes prioritaires de son intervention sont: (a) renforcement des capacités des services du Ministère et des institutions judiciaires et (b) développement des infrastructures.
- Ministère de l'Administration Territoriale : son action porte sur la création des conditions pour faciliter les élections locales, le développement des infrastructures dans les régions et le renforcement des capacités humaines, institutionnelles et logistiques pour mieux piloter la réflexion sur le développement et la gouvernance locale.
- Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage : se préoccupe d'assurer la sécurité alimentaire par la production des cultures diversifiées et l'amélioration du potentiel du bétail du pays dans la perspective d'une gestion durable des ressources.
- Ministère de l'Environnement : se concentre sur l'élaboration d'une stratégie de l'environnement pour permettre au pays de disposer des mécanismes juridiques et réglementaires nécessaires. L'actualisation du Plan d'Action Environnementale. Le défi majeur du Ministère reste un manque criant des cadres techniques et des moyens élémentaires de travail pour une gestion et un suivi efficace de la politique qui sera mise en place.
- Ministère de la Fonction Publique : l'objectif prioritaire est de poursuivre avec la modernisation de l'administration publique par des actions de réformes, notamment, (a) la revue et l'actualisation de la législation, des procédures et règlements ; (b) le recensement du personnel ; (c) la mise en place d'un fichier central du personnel ;(d) le renforcement des capacités et la formation des agents de l'Etat, et (e) l'amélioration des infrastructures de l'école d'administration et de la magistrature.
- Ministère de la Santé Publique : insiste sur quatre priorités : (1) la formation du personnel de santé, (2) l'amélioration des infrastructures sanitaires; (3) la sécurisation des produits

pharmaceutiques ; et (4) la mise en place d'une gouvernance partenariale pour la promotion de la santé.

- Institutions républicaines : Commission Electorale Nationale (organisation et suivi des élections) ; Assemblée Nationale Populaire (capacitation des commissions spécialisées et des députés ; la Cour Suprême de Justice (formation des magistrats et appui logistique).

Problématique de la capacité d'exécution

Toutes ces structures gouvernementales partagent des défis communs, bien qu'à des degrés divers, qui entravent la réalisation des stratégies et programmes de développement, et par conséquent la réalisation des OMD. Il s'agit essentiellement de la capacité d'absorption limitée du Gouvernement qui est elle-même la conséquence des déficits des capacités humaines, financières, organisationnelles et institutionnelles.

Les conflits périodiques ont fragilisé davantage des institutions qui étaient déjà faibles, et n'ont pas permis une véritable mise à niveau des compétences dans les domaines nécessaires pour une gestion efficace de l'aide.

En conséquence, les ressources restent sous-utilisées : les investissements sont très faibles et réalisés pour l'essentiel par l'Etat; les investissements publics ne sont financés sur des ressources internes que pour une faible proportion (23,9% en 2007), le niveau d'exécution des dépenses d'investissement comptabilisées dans le budget est faible et les dépenses sont largement en déca du niveau nécessaire pour satisfaire les besoins de la population et contribuer à la réalisation des progrès vers les OMD.

L'insuffisance des capacités humaines est en partie à la base du manque du leadership par le Gouvernement dans le pilotage et la coordination du développement, se limitant souvent à une participation presque symbolique aux réunions et travaux importants. C'est aussi ce déficit des capacités qui a justifié le recours à la modalité d'exécution directe (DEX) par le SNU dans la mise en œuvre des activités de l'UNDAF alors que ce dernier vise justement à créer des conditions pour l'appropriation nationale des initiatives du développement.

Plus spécifiquement, la non- maîtrise du cycle de projet par les ministères; les déficiences dans la gestion administrative et financière et dans la passation des marchés sont parmi de goulots d'étranglement dans la mise en œuvre des projets. En outre, la culture administrative, dans un contexte de démotivation généralisée, n'a jamais incité le personnel à rechercher de l'excellence.

Cette situation entraîne des lenteurs dans les décaissements des ressources freinant ainsi la réalisation des progrès dans la prise en charge des besoins des populations, mais surtout limitant les possibilités de développement d'un plaidoyer pour la mobilisation des ressources supplémentaires.

Plusieurs solutions ont été proposées pour relever le taux d'absorption de l'aide, mais leur mise en œuvre n'a pas encore apporté des améliorations significatives.⁴ Il convient alors de faire des diagnostics qui s'imposent pour recommander des options nouvelles qui tiennent non seulement compte de transfert des compétences conceptuelles et techniques, mais aussi du développement des aptitudes comportementales pour façonner des attitudes et mentalités nouvelles en vue des transformations durables.

⁴ Un programme de réforme et renforcement des capacités de l'administration publique a été élaboré en 2008, envisageant les composantes suivantes : (i) amélioration de l'efficacité de la fonction publique, (ii) amélioration de la gestion des finances publiques, (iii) consolidation de la participation du citoyen, et (iv) amélioration de l'efficacité des agents de l'Etat.

3. Partenaires non- actifs en Guinée-Bissau

Fondations privées

- La Fondation Bill et Melinda Gates : ses secteurs prioritaires sont : développement agricole, secours d'urgence, micro-finance, réduction de la pauvreté urbaine, approvisionnement en eau potable et assainissement.
- La Fondation Soros : elle intervient dans la gouvernance avec le but de renforcer la transparence et la responsabilité dans la gestion publique.
- La Fondation Ford : elle finance les projets dans les domaines de l'accès à l'éducation, des droits humains, de la gestion durable des ressources naturelles et de l'environnement, de la création des opportunités économiques pour les pauvres, de la santé de la reproduction et de la justice sociale.
- La Fondation Rockefeller : elle intervient dans l'agriculture axée sur les petits fermiers, la sécurité alimentaire, l'accès aux systèmes de santé, la gestion durable des ressources naturelles, et la réduction de la pauvreté urbaine.
- La Fondation ECOBANK : elle octroie des subventions aux ressortissants des pays dans lesquels ECOBANK est installée pour soutenir des projets visant le développement économique et social.

Toutes ces fondations disposent déjà des programmes en Afrique de l'ouest (Bill et Melinda Gates au Burkina Faso, Soros au Libéria et Sénégal, Ford et Rockefeller au Nigeria, etc.).

Programmes spéciaux

- Le Programme REDD : il s'agit du Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone forestier des Nations Unies (UN-REDD), initiative pilote appuyé par la Norvège pour intensifier la lutte contre les changements climatiques. Il vise à équilibrer la balance économique en faveur de la gestion durable des forêts afin que leurs biens et services économiques, environnementaux et sociaux bénéficient les pays, les communautés et les utilisateurs des forêts tout en contribuant aux réductions importantes des émissions de gaz à effet de serre.
- Le Fonds carbone : il soutient l'élaboration et la mise en œuvre des projets ayant trait aux énergies renouvelables, à l'efficacité énergétique, à la foresterie et à la capture du méthane, grâce à l'acquisition de crédits carbone engendrés par l'atténuation, la prévention, la réduction ou la séquestration d'émissions de gaz à effet de serre (GES). Il découle des mesures de flexibilité du protocole de Kyoto pour la réduction des émissions des GES dont le Mécanisme de Développement Propre (MDP).
- Cool Earth Partnership : le Japon a mis en place un programme dénommé « Cool Earth Partnership », opérationnel depuis 2008, mettant à disposition près de US\$10 milliards sur une période de cinq ans pour financer les projets d'adaptation et d'accès aux énergies propres (US\$2 milliards) et de mitigation (US\$ 8 milliards) aux changements climatiques. Cette assistance est accordée aux pays en développement qui font des efforts de réduction des émissions des GES. Les pays les moins avancés (PMA) et les Etats insulaires sont prioritaires dans le programme.

i. Autres sources émergentes et potentielles de financement

A côté des sources classiques de l'aide, nombreux pays participent aujourd'hui aux efforts d'éradication de la pauvreté dans les pays en développement. Sans être exclusif, on peut citer à titre illustratif les pays scandinaves, la Corée du Sud, le Venezuela et les pays arabes (Koweït, Arabie Saoudite, les Emirats Arabes Unis). La Suède est une autre source importante de l'aide pour les pays les plus démunis.

Les pays émergents du Sud tels que le Brésil, l'Afrique du Sud et l'Angola, qui sont actuellement en Guinée-Bissau, ont des programmes ambitieux de coopération couvrant plusieurs secteurs et offrent des possibilités non encore suffisamment exploitées de partenariat.

Ces pays émergents présentent un intérêt particulier en terme de la mobilisation des partenariats eu égard à la crise financière qui frappe la plupart de sources classiques de financement (Portugal, France, Espagne, Angleterre, etc.).

Enfin, la diaspora bissao-guinéenne représente une source non négligeable de financement des projets de développement. Les transferts unilatéraux effectués par les bissao-guinéens de l'étranger en 2006 s'élevaient à US\$ 21 millions, plus que les recettes de pêche collectées par le gouvernement au cours de la même année, soit US\$13 millions. Ils sont actifs dans des constructions d'écoles, dispensaires et autres infrastructures dans leurs communautés respectives.

ii. Secteur privé

Le développement ne peut être possible sans l'engagement de tous les acteurs sociaux et économiques, notamment le secteur privé. La Guinée-Bissau s'est embarquée dans la libéralisation de l'économie depuis des années 80. Malgré ces efforts, le secteur privé tarde à s'affirmer, sa valeur ajoutée à l'économie demeurant encore négligeable. Les crises politiques qui se sont succédées n'ont pas également facilité l'émergence des affaires et investissements privés vers la Guinée-Bissau. Selon l'enquête de la Banque mondiale « Doing Business » de 2010, la Guinée-Bissau occupe la 181^{ème} place sur 183 pays étudiés, montrant par là que le climat des affaires dans le pays n'est pas encore attractif. La Banque mondiale et d'autres partenaires ont mis au point des programmes pour aider le gouvernement à améliorer l'environnement des affaires dans le pays.

En dépit de ces contraintes, le pays possède d'importants atouts du fait de ses potentialités agricoles (cajou, fruits, riz), halieutiques (poissons, céphalopodes), minéraux (bauxite, phosphate et pétrole) et de son positionnement au sein de l'UEMOA et de la CEDEAO, des avantages comparatifs permettant au secteur privé de mieux tirer profit des opportunités de commerce, aussi bien au niveau régional qu'au plan mondial.

Par ailleurs, en dépit d'un secteur privé restreint, il existe aujourd'hui en Guinée-Bissau des banques et institutions sous-régionales telles que la BOAD, l'ECOBANK (à travers sa fondation), et la BOA qui offrent des possibilités de co-financement. Les banques peuvent intervenir dans la micro-finance inclusive. La Banque ouest-africaine de développement (BOAD) appuie déjà les entreprises et ressortissants des pays membres dont les projets contribuent au développement économique. Elle favorise des partenariats que le SNU peut exploiter.

Le SNU peut également encourager le recours au partenariat public privé (PPP), notamment dans les financements des infrastructures scolaires et sanitaires pour l'atteinte des OMD.

iii. Organisations non-gouvernementales

Bien que les mouvements associatifs ne soient pas très développés dans le pays, la plateforme de concertation des ONG en Guinée-Bissau (PLACON-GB) a recensé plus d'une trentaine d'OSC nationales et internationales oeuvrant dans les domaines aussi divers que le développement agricole, la protection des droits de la femme et de l'enfant, la santé, la promotion culturelle, l'épargne et le crédit, l'éducation et la transparence.

Le SNU peut encourager l'émergence et le développement des OSC, surtout dans les domaines prioritaires de son action comme la gouvernance, la lutte contre la pauvreté, le genre, l'éducation et la santé. Elles

peuvent collaborer aux activités de plaidoyer sur les causes que défend le système. Toutefois, les organisations existantes du PLACON souffrent d'un manque criant des moyens et des capacités humaines, mais c'est en leur donnant des opportunités d'apprendre qu'elles peuvent améliorer leur performance et arriver à mieux faire.

II. ANALYSE DES CAPACITES ET AVANTAGES COMPARATIFS DU SNU

a) Revue des ressources mobilisées par le SNU entre 2008 et 2009⁵

Au moment de son élaboration, le plan-cadre stratégique des Nations unies devait être majoritairement financé avec des ressources mobilisées auprès des autres partenaires. Mais les deux premières années de son exécution, comme le montre le Tableau 6, dégage une tendance inverse. Le SNU a dû recourir en 2009 à ses ressources propres (+ 199% par rapport à 2008) pour le financement de ses activités. Dans le même temps, la mobilisation des ressources a augmenté d'une façon significative, une augmentation de 35,6% par rapport à 2008, soit \$31,703,242.

Plus de la moitié des ressources mobilisées, soit 61% en 2009, intervient dans le cadre de la gouvernance pour appuyer le processus électoral. En effet, le secteur gouvernance (Effet 1 de l'UNDAF) a capturé 42,3% des ressources programmées (2009), l'Effet 3 (Protection sociale et développement humain) 33,8% et Effet 2 (croissance économique et réduction de la pauvreté) 23,9%. Comme pour 2008, les efforts de mobilisation de ressources ont été essentiellement dominés par des contributions des partenaires pour les élections législatives et présidentielles anticipées.

Les efforts de mobilisation des ressources entre les agences du système à travers des programmes conjoints n'ont pas été probants en dehors des quelques initiatives sporadiques telles que la réponse commune à l'épidémie de VIH/SIDA, choléra et le MDG Fund. Il reste vrai que les défis nationaux de gouvernance et la réponse aux situations d'urgence ont influencé la priorisation des actions au niveau de la communauté internationale et du SNU.

On peut également supposer que les activités des groupes thématiques qui pouvaient conduire à ces programmes communs ont été dominées par la gouvernance en raison de l'instabilité politique. Avec le retour de la paix, les efforts devraient être conjugués pour exploiter les interactions dans les différents groupes thématiques et groupes effets en vue de parvenir à des réels programmes conjoints entre les agences du SNU et entre elles et autres partenaires.

Pour l'ensemble des effets de l'UNDAF en 2009, la performance en termes de taux d'exécution financière se situe autour de 66,7% (soit \$38,224,524), contre 83% en 2008 (soit \$27,954,692), ce qui représente un recul de 16,4 points, compte tenu des ressources disponibles. Ces performances résultent à la fois de la capacité d'absorption limitée des partenaires de mise en œuvre et de la limitation de la capacité de réponse du SNU à délivrer les services attendus.

Toutefois, les taux d'exécution varient selon les groupes effets, avec une meilleure performance pour l'Effet 3 (Protection sociale et développement humain), suivi de l'Effet 1 (Gouvernance) et de l'Effet 2 (Croissance économique et réduction de la pauvreté).

⁵ Les informations dans cette section proviennent principalement du Rapport Annuel 2009 de l'UNDAF.

Tableau 6 : Ressources mobilisées par les agences du SNU en 2008 et 2009

Ressources	Montant en US \$			
	2008	2009	Total 2008-2009	Variation
- Ordinaires	8,568,000	25,622,789	34,190,789	+199,1%
- Mobilisées	23,382,000	31,703,242	55,085,242	+35,6%
TOTAL	31,950,000	57,326,031	89,276,031	+79,4%

Source : UNDAF, Rapport annuel 2009.

Le développement d'une capacité substantive et opérationnelle pour fournir les services demandés par le Gouvernement et autres partenaires dans tous les secteurs d'intervention du SNU, doit aller de pair avec une mobilisation de financements pouvant générer un niveau des ressources extrabudgétaires compatible avec les besoins à moyen -terme du SNU.

b) Image du SNU

Les interviews faites nous ont permis de constater que les partenaires techniques et financiers ainsi que gouvernementaux ont globalement une appréciation positive du Système des Nations unies. La contribution du SNU à la réussite des élections législatives de 2008 et présidentielles anticipées de 2009 est souvent citée par les partenaires. Le rôle du SNU dans le renforcement des capacités de planification et gestion stratégique est reconnu, à l'égard de sa contribution à la préparation du DENARP sans laquelle le gouvernement éprouverait des difficultés sérieuses pour sa production. Sa présence sur le terrain avec une expertise diversifiée et de longue durée est appréciée.

La confiance dans le système se traduit en particulier par le fait que la plupart des bailleurs de fonds ou donateurs choisissent les agences des Nations unies comme partenaires de mise en œuvre de leurs projets ou programmes. Il sied de noter que les agences d'exécution sont désignées par le Gouvernement et ce dernier a tendance à confirmer le choix des agences onusiennes.

Cependant, les partenaires gouvernementaux se plaignent de la lourdeur des procédures de gestion du système.

Bien que le SNU ait un cadre stratégique unique, il n'intervient pas encore comme un bloc homogène auprès du gouvernement et des autres partenaires. C'est ainsi que les partenaires l'identifient en fonction des agences spécialisées qui le composent.

Certains partenaires rencontrés (Espagne, EU, Afrique du Sud) estiment que le SNU devrait aider à impulser la coordination entre les partenaires techniques et financiers, jugée défailante.

c) Positionnement du SNU par rapport aux autres partenaires

Les agences du SNU ont des partenariats avec les multilatéraux et certains bilatéraux pour appuyer les activités cadrant avec leurs mandats spécifiques. Sur le plan multilatéral, le SNU collabore déjà avec l'Union européenne, la BAD, la Banque mondiale, le FMI, le GEF, le FIDA, la CEDEAO et l'UEMOA. Mais les montants mobilisés restent de loin inférieurs aux possibilités de financement que recèlent ces institutions.

L'Union européenne dispose des moyens financiers importants, plus de 100 millions d'euros pour l'exercice 2008-2013. Le renforcement des capacités est parmi ses priorités majeures. Le SNU pourrait donc s'intéresser aux possibilités de partenariat avec l'UE ainsi qu'aux fonds thématiques disponibles à Bruxelles et auprès de la Délégation.

Les institutions financières doivent faire partie des priorités du SNU. La Banque mondiale prévoit dans son prochain programme des interventions non seulement dans les domaines de l'agriculture, infrastructures et industries, mais aussi des actions importantes pour le renforcement de la gestion financière et du développement humain (surtout éducation), dans un cadre multi-donateur. Les fonds mobilisés avec la BAD ne sont pas encore significatifs, mais une meilleure connaissance de ses procédures et de ses activités permettra de se positionner pour soutenir le déboursement de ses projets.

Les coopérations bilatérales peuvent être approchées pour des projets de petite et moyenne envergure. Le SNU collabore déjà avec une gamme des pays (Japon, Brésil, Espagne, Afrique du Sud, etc.), mais il serait plus profitable d'approfondir ou développer des relations avec les pays scandinaves, Danemark, USA et pays arabes. Les relations avec les Etats-Unis peuvent progressivement ouvrir la porte aux ressources importantes pour le pays dans le cadre de MCA (Millennium Challenge Account) au moment où la Guinée-Bissau deviendra éligible à ce programme. L'Angola, le Brésil et l'Afrique du sud présentent des potentialités immenses de coopération, n'ayant pas des domaines précis de concentration.

Certains bilatéraux ont repositionné leur assistance au développement, et la Guinée-Bissau ne figure pas sur la liste des pays prioritaires (Canada, Pays-Bas, Suède, etc.). Il serait dès lors indiqué d'identifier les ONG internationales de ces pays (par exemple SNV-hollandais) qui continuent à servir de courroie de transmission de l'aide en provenance de leur pays d'origine, et d'entrer en partenariat stratégique avec elles.

Enfin, à part la participation périodique de quelques partenaires aux activités des groupes thématiques de l'UNDAF, il n'existe pas comme tel des mécanismes permanents et formels de concertation sur une base régulière, ni avec le gouvernement, ni avec les partenaires techniques et financiers pour échanger sur la manière de coordonner leur appui au gouvernement.

d) Analyse de la capacité interne et avantages comparatifs

La mobilisation des ressources nécessite une gestion préventive des relations avec les partenaires, basée sur la satisfaction à leurs attentes. Il s'agit en fait de rechercher la qualité totale qui fidélise les partenaires dans la prestation des services. Ces conditions demeurent essentielles pour attirer les nouveaux partenaires, maintenir et diversifier les activités avec les partenaires en cours.

Dans ce sens, il faut que le SNU soit prêt à fournir des services de haute qualité à sa diverse clientèle ; à démontrer qu'il dispose des capacités avérées d'exécution et que ses interventions sont mieux coordonnées et gérées ; et de ce fait, contribuent à des améliorations significatives dans les conditions des bénéficiaires de son assistance.

A ce titre, il est nécessaire d'analyser la capacité des services du SNU à mettre en œuvre les activités requises par la mobilisation des partenariats.

i. Bureau du Coordonnateur Résident

Le Bureau du coordonnateur résident est la pièce maîtresse et opérationnelle de l'UNCT pour piloter la coordination des activités, assurer des mécanismes participatifs pour la planification stratégique, le suivi-évaluation et la mobilisation des ressources en rapport avec la programmation des agences dans le cadre de l'UNDAF.

L'investissement personnel du CR dans la coordination a impulsé un nouveau dynamisme qui a facilité la circulation et les échanges d'information au sein de l'UNCT. Un exercice confidentiel d'évaluation des chefs d'agences entre eux aurait révélé une forte cohésion interne, l'appréciation de tout un chacun étant positive.

Si la coordination est relativement satisfaisante au niveau des responsables supérieurs, il n'est pas cependant évident qu'elle soit effective au niveau opérationnel. La grande majorité du personnel contacté dans toutes les agences du système et l'UNIOGBIS ont caractérisé le manque de partage de l'information entre eux comme étant l'un des maillons le plus faible du Système.

Le Coordonnateur résident est appuyé dans sa fonction de coordination, suivi et mobilisation des ressources par un Conseiller en planification stratégique. Le Conseiller en planification stratégique assiste le CR entre autres à : (a) s'assurer de la cohérence entre les aspects politiques et du développement dans l'engagement du système onusien en Guinée-Bissau, y compris UNIOGBIS; (b) promouvoir la coordination-interagence par la contribution au développement et à la promotion des synergies programmatiques à travers l'appui aux groupes effets et groupes thématiques responsables pour l'exécution du cadre stratégique des Nations unies; et (c) appuyer le développement des mécanismes conjoints de suivi-évaluation pour surveiller la mise en œuvre de l'UNDAF.

Le Conseiller en planification stratégie devrait également fournir un appui technique au CR dans la mobilisation des ressources. Ceci implique la création des partenariats stratégiques et la mise en place des outils pour faciliter la mobilisation des ressources au profit des activités de l'UNDAF.

Autres services d'appui au CR comprennent le service du suivi-évaluation, le service de coordination de l'aide et le service de communication. Les deux premiers services attendent viennent d'être titularisés. Il sied de noter que les partenaires insistent aujourd'hui sur la responsabilité et possèdent des exigences onéreuses de reporting axé sur les résultats. En tant que tel, le poste de suivi-évaluation devrait être recevoir une attention spéciale (renforcement conséquent).

En ce qui concerne le service de communication, le Bureau vient de le renforcer avec un personnel à temps plein. Un projet de stratégie de communication a été finalisé dans le cadre du Groupe de Communication du SNU comprenant les points focaux de communication de toutes les agences. L'activité de communication demeure indispensable pour assurer le marketing du travail du SNU, vendre sa marque « d'unité dans la diversité », promouvoir les résultats des ses programmes conjoints, et par conséquent forger des partenariats durables. Des efforts doivent être convergés pour assurer la coordination des messages de manière à éviter des doubles signaux et des confusions.

ii. Autres structures et cadres de mise en œuvre et des partenariats

Hormis le Bureau du Coordonnateur Résident, d'autres cadres de mise en œuvre, suivi et coordination de l'UNDAF affectent le degré d'efficacité de son action. Il s'agit notamment du Groupe d'orientation

stratégique, du Comité de pilotage, des groupes effets, des groupes thématiques et du task-force chargé du suivi-évaluation.

Toutes ces structures constituent des plateformes privilégiées de concertation et de collaboration, parfois élargies au Gouvernement et autres partenaires (comité de pilotage, groupes thématiques). Par exemple, les groupes thématiques ouverts à tous les partenaires intervenant sur une thématique donnée, sont censés favoriser des échanges d'informations en vue d'une meilleure coopération, voire programmation coordonnée pour améliorer l'impact des interventions sur le terrain. Ce mécanisme, susceptible d'aider à identifier des intérêts communs et parvenir éventuellement à des programmes communs n'a pas encore malheureusement produit des actions conjointes significatives. Il en est de même des Groupes effets qui constituent un des instruments de l'UNDAF pour la création des synergies et l'initiation de la programmation commune.⁶

e) Analyse SWOT du SNU en matière de mobilisation des ressources

Les discussions avec les acteurs principaux du SNU nous permettent de dégager le profil suivant :

Forces	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> -Un cadre stratégique unique de référence : UNDAF. -Structure de coordination et de suivi de l'UNDAF en construction. - Expériences dans la gestion des partenariats. -Visibilité et réputation des Nations unies, souvent liées à sa neutralité et transparence. -Réseau mondial d'expertise diversifiée. -Volonté par les chefs d'agence d'avancer dans le « Delivering as one ». 	<ul style="list-style-type: none"> -Connaissances limitées des opportunités de financement auprès des sources classiques et non traditionnelles de l'aide. - Communication à renforcer dans la perspective de l'unité dans la diversité et des résultats. - Dispersion d'efforts à travers une multiplicité de petits projets, rendant difficile la réalisation des impacts plus significatifs. - Coordination à renforcer. -Manque des propositions de projets communs. -Absence d'un système de veille sur les interventions des partenaires. -Absence des procédures communes de gestion.
Opportunités	Menaces
<ul style="list-style-type: none"> -Nouvelles sources émergentes de l'aide et des fondations très riches disposées à investir dans le développement en Afrique. -Priorités croissantes aux efforts d'harmonisation de l'aide dans le cadre de la réalisation des OMD et de la Déclaration de Paris. -Une stratégie nationale de développement à moyen-terme basée sur la réalisation des OMD. -Retour de la paix et consolidation de l'ordre démocratique qui pourraient entraîner un afflux de nouveaux partenaires, y compris ceux qui avaient suspendu leurs programmes de coopération avec la Guinée-Bissau. 	<ul style="list-style-type: none"> -Compétition croissante et significative de la part des autres institutions internationales. -Crise financière internationale. -Manque des capacités humaines spécialisées pour répondre aux exigences multiples de mobilisation de partenariats. -Demandes de plus en plus exigeantes dans l'environnement pour des actions concrètes et plus palpables. - Fragilité politique des institutions.

⁶ Les groupes effets tout comme les groupes thématiques se rencontrent très irrégulièrement et sur une base ad hoc souvent pour traiter des urgences, ou répondre rapidement aux exigences formelles d'accountability.

Avantages comparatifs du SNU

Le SNU dispose des atouts importants qu'il peut utiliser pour se positionner stratégiquement dans le dispositif de la coopération internationale en Guinée-Bissau et mobiliser des partenariats significatifs. Ses principaux avantages comparatifs en matière de mobilisation des ressources sont :

- Sa contribution aux débats, à la connaissance, promotion et plaidoyer sur les droits humains et la diffusion des traités internationaux y afférents; le développement humain et l'élimination de la pauvreté avec un accent sur les groupes vulnérables, le genre et les minorités au niveau mondial, régional et national.
- Sa fonction d'instance neutre qui lui permet d'intervenir dans des domaines très sensibles liés aux réformes dans les secteurs de souveraineté nationale et la coordination des partenaires, et de jouer le rôle d'arbitre dans les négociations importantes.
- Son réseau mondial d'experts.
- Sa capacité d'accéder aux ressources à l'échelle mondiale.
- Son appui à et sa promotion de la coopération Sud-Sud.
- Sa contribution à la consolidation de la paix et réconciliation nationale.
- Sa meilleure connaissance du pays suite à une présence historique continue.
- Son accès aux différentes institutions du pays.
- Ses programmes et projets de terrain et capacités de suivi et de mise en œuvre dans des situations complexes.
- Sa capacité démontrée à établir des partenariats.
- Son rôle dans les interventions d'urgence, la prévention des crises et le relèvement post-conflit.

Défis majeurs à relever

La plupart des chefs d'agences et d'autres acteurs du système sont convaincus que le SNU peut bel et bien exploiter ses avantages comparatifs pour mobiliser les partenaires et tirer au maximum profit des opportunités de financement dans son environnement. Ils estiment cependant qu'un certain nombre des défis doivent être relevés pour accroître la capacité du SNU à mobiliser des ressources. Il s'agit des défis suivants:

- Tendance à la fragmentation pour répondre aux exigences du mandat spécifique de chaque agence : les agences spécialisées disposent des procédures de gestion et de reporting qui entrent en conflit avec l'UNDAF. Chaque agence doit répondre à son siège selon un reporting déterminé. Les chefs de ces agences sont évalués en fonction des résultats obtenus dans le cadre de leurs mandats spécifiques et non en raison des performances liées à l'UNDAF. Cela entraîne les agences dans une compétition ouverte ou camouflée pour planter chacune son drapeau. « Chacun prêche pour sa paroisse, parce que c'est elle qui le paie ». Le système des Nations unies semble donc s'être engagé dans une réforme d'harmonisation sans pouvoir baliser au préalable les procédures pour une gestion coordonnée.
- Contraintes de communication : le SNU ne communique pas encore comme « Un » ou ne parle pas souvent avec une seule voix. Par exemple, lors des journées mondiales sur une thématique sectorielle donnée, on a tendance à brandir dans la publicité non le SNU, mais l'agence concernée. La visibilité des agences l'emporte sur celle du système dans son ensemble. Montrer ce que le SNU fait ou ce que les agences font ensemble et comment elles le font pour répondre aux défis auxquels le pays est confronté demeure encore un défi communicationnel. La célébration de la journée des Nations unies cette année est un exemple à encourager.

- Inadéquation des ressources : le SNU est appelé à répondre à plusieurs défis avec efficacité et dans un délai réduit. Mais, les profils de compétences disponibles, qualitativement et quantitativement au sein de certaines agences compromettent au départ la qualité et la diligence de son action. En outre, les moyens financiers modiques dont disposent certaines agences diluent toute ambition de jouer un rôle majeur de chef de file dans le secteur de spécialisation.
- Manque de clarté sur les résultats communs : on ne voit pas clairement les résultats qui doivent être réalisés ensemble en dehors de ceux découlant du mandat spécifique de chaque agence. Dans ce sens, l'UNDAF apparaît tout simplement comme une compilation des actions et projets des programmes des agences et non un réel cadre intégrateur avec des projets d'intérêt commun (transcendant les secteurs).
- Non-respect des mandats ou particularités de chaque agence : la compétition pour les ressources fait que certaines agences s'engagent parfois dans des domaines où elles n'ont pas d'avantages comparatifs sûrs; ce qui crée des chevauchements inutiles et des frustrations qui empêchent l'équipe de fonctionner réellement comme une.
- Dispersion des interventions autour des petits projets : cet état de chose amène à diluer les impacts des actions et à nuire à la visibilité du système. Cette dispersion est parfois alimentée par la tendance à vouloir tout faire sans priorisation en tenant compte des moyens disponibles et des défis majeurs à relever.
- Difficultés d'opérationnaliser les programmes conjoints : surtout quand une seule agence gère le financement; en l'absence des modalités de gestion unique, on est obligé d'utiliser ses propres procédures. Or, chaque agence dispose de ses propres méthodes de gestion et de décaissement
- Manque des pouvoirs de pression sur le gouvernement : de part les actes internationaux qui organisent la coopération onusienne, le SNU est tenu à s'aligner avec le gouvernement quelle que soit sa performance. Même si ce dernier ne fait pas preuve de discipline ou des progrès; il faut toujours rester à ses côtés et l'appuyer. Cette situation tend à encourager le moindre effort et une attitude de laisser-faire du côté gouvernemental.

III. STRATEGIE DE MOBILISATION DES PARTENARIATS ET DES RESSOURCES

1. Objectifs de la stratégie

La stratégie vise à obtenir des moyens suffisants permettant de réaliser tous les effets escomptés dans l'UNDAF. Elle facilitera la mise en place des accords de partage des coûts avec le Gouvernement et autres partenaires au développement, et fournira un cadre pour appuyer le Gouvernement à disposer à terme d'une capacité pérenne de mobilisation de partenariats et des ressources. Elle aidera à réduire les coûts de transaction pour le Gouvernement et des initiatives parallèles de mobilisation des ressources. Elle devrait améliorer la capacité du SNU à coordonner et harmoniser ses efforts pour obtenir des impacts plus significatifs dans son action.

Les objectifs spécifiques sont :

- Améliorer la collaboration avec le Gouvernement et les partenaires au développement en vue de favoriser le développement des capacités et améliorer les impacts des actions pour la réalisation de progrès vers les OMD.
- Renforcer la capacité de partage des expériences en termes d'analyse, de facilitation et de l'information afin de réduire des duplications et d'assurer la cohérence et la complémentarité des efforts.
- Augmenter le niveau des ressources extrabudgétaires.

2. Lignes directrices de la stratégie

Pour réaliser ces objectifs, les initiatives à mener porteront sur des actions principales suivantes :

- Aider le Gouvernement à renforcer les capacités de gestion et de mise en œuvre des politiques et programmes de développement en vue d'augmenter la capacité d'absorption de l'aide. Les compétences créées permettront aux structures de mieux concevoir, planifier et piloter les actions; mieux gérer et utiliser les ressources afin d'atteindre les résultats escomptés dans les délais prescrits.
- Appuyer le Gouvernement à mettre en place des mécanismes permanents de dialogue en son sein et entre lui et ses partenaires en vue de favoriser des concertations et échanges sur les politiques, stratégies, programmes et projets de manière à parvenir à un consensus sur les mesures à prendre, les ressources nécessaires au développement économique et social, l'harmonisation des modalités d'exécution ainsi que le développement des capacités indispensables pour l'exécution et le suivi efficace de ces politiques.
- Consolider les sources existantes de financement : il s'agira (a) d'exploiter les possibilités de financement offertes par les donateurs conventionnels existant (ex : UE, BAD, BM, etc.) à travers une meilleure connaissance de leurs programmes d'assistance ; (b) renforcer la transparence, la responsabilité et la discipline dans la gestion des programmes en cours avec eux ; (c) aider le Gouvernement à mettre en œuvre des réformes de gouvernance pour réduire l'incertitude dans l'environnement de l'aide.
- Elargir la gamme des partenaires/donateurs conventionnels : il s'agira d'exploiter l'information sur les partenaires/donateurs classiques et les engager dans une programmation multi-annuelle commune.
- Puiser dans les sources émergentes et non-conventionnelles de financement, y compris les fondations, le secteur privé, les institutions et banques sous-régionales, les organisations non gouvernementales et les pays émergents, en identifiant leurs pratiques d'affaires, priorités ainsi que les tendances de l'évolution de l'aide internationale. Ces analyses permettront d'explorer ou

- identifier les nouvelles possibilités d'opérations conjointes et de co-financement de projets dans les domaines relevant du mandat du SNU.
- Elaborer des propositions de projets conjoints à soumettre aux partenaires potentiels. Il s'agira de développer un portefeuille de grands projets dans les domaines critiques pour l'avancement du pays. Ces idées des projets communs constitueront des outils opérationnels de base pour la mobilisation des ressources.
 - Impliquer les partenaires dans le processus de définition et mise en œuvre des actions communes ; ce qui suppose l'intégration du partenariat pour la mobilisation des ressources dans la planification stratégique. L'expérience montre que les donateurs sont plus réceptifs aux requêtes de co-financement ou de refinancement des actions auxquelles ils ont contribué à ficeler.
 - Sensibiliser les décideurs, les partenaires et le grand public sur le rôle du SNU, son impact et ses avantages comparatifs. Le SNU s'appuiera à ce titre sur la stratégie de communication et marketing ciblé sur les principaux partenaires dont les éléments sont définis dans ce document. La stratégie à appliquer doit être fondée sur des expériences concrètes positives.
 - Renforcer le capital de confiance vis-à-vis des partenaires ; cette action exige d'améliorer la qualité des services fournis par le programme tant du point de vue technique que de la gestion des ressources afin d'une offre plus efficace et transparente des services et une utilisation rationnelle des ressources investies par les partenaires. Les services à la clientèle ainsi que les règles et procédures de gestion des projets seront maîtrisés et renforcés pour établir des rapports satisfaisants avec les partenaires.

3. Stratégie de repositionnement

Le SNU se veut être un partenaire privilégié du Gouvernement pour l'atteinte des OMD à travers des services de plaidoyer, d'appui-conseil et de mise en œuvre des politiques axées principalement sur la gouvernance et le développement humain. Il évolue certes dans un environnement compétitif, mais possède des atouts qu'il pourrait utiliser pour assurer une grande visibilité dans ses actions, et se procurer des ressources suffisantes pour mener à bien ses activités. Il peut bien s'investir là où il peut faire la différence.

A cette fin, la stratégie de mobilisation des partenariats et des ressources sera déployée sur six (6) fronts :

1) Appui à la mise en œuvre des politiques et programmes de développement

La Guinée-Bissau souffre d'une faible capacité d'absorption de l'aide. Le déficit de capacités est responsable pour une large part du niveau faible d'investissements publics et privés, du manque de continuité dans l'action gouvernementale, de la confusion dans les responsabilités, des faiblesses dans la formulation des politiques et dans leur mise en œuvre, des déficiences dans le suivi et la coordination des interventions et des insuffisances des systèmes d'information. Ces déficits de compétences ont justifié le recours à la modalité DEX dans la mise en œuvre des activités de l'UNDAF et leur persistance constitue une menace pesante pour la réalisation des OMD.

Le SNU pourrait donc contribuer à relever ces défis à travers des programmes conjoints de renforcement des capacités visant à diffuser et internaliser les outils et meilleures pratiques de planification stratégique et de gestion. Le renforcement des capacités étant un domaine transversal affectant tous les secteurs et toutes les agences, un programme commun ou un fonds commun de renforcement des capacités dans des domaines bien précisés (par exemple : formations systématiques en planification stratégique, gestion des ressources financières, nouveaux instruments liés à la gestion axée sur les résultats dans le contexte de la Déclaration de Paris, etc.) pourrait être créée avec la participation d'autres partenaires classiques et

émergents. Il s'agira réellement d'un projet d'intérêt commun à toutes les agences et partenaires qui pourrait le mieux refléter les efforts collectifs du Système aux yeux du Gouvernement et des populations.

La Cellule de gestion et coordination des Programmes proposée (voir Actions Prioritaires ci-dessous) servira de bras opérationnel pour l'appui à la mise en oeuvre des programmes.

2) Contribution à l'établissement des cadres de dialogue entre les donateurs et avec le Gouvernement pour un meilleur suivi et une utilisation efficace des aides mobilisées

Il s'agit ici de contribuer à la mise en place des mécanismes permettant aux donateurs intervenant en Guinée-Bissau de se concerter pour mieux coordonner et renforcer leurs appuis au Gouvernement. Au Sénégal par exemple, le dispositif général de coordination des bailleurs de fonds comprend divers mécanismes : (a) la réunion élargie de concertation des donateurs, appelée « Réunion des partenaires au développement », organisée deux fois par an par le PNUD et la Banque mondiale ; (b) les réunions bimestrielles de concertation organisées par les Etats membres de l'Union européenne ; (c) les réunions de coordination mensuelle des Agences du Système des Nations unies et (d) les rencontres informelles des Groupes thématiques des bailleurs de fonds. Ces concertations favorisent une meilleure définition des contributions de bailleurs de fonds et la cohérence de leurs appuis au regard des orientations de politiques définies par le Gouvernement, et contribuent à améliorer la prévisibilité des aides.⁷

Il s'agira aussi d'aider le Gouvernement à mettre en place des mécanismes permanents de coordination de l'aide à tous les niveaux (stratégique, interministériel, sectoriel et régional) pour favoriser un meilleur suivi et une utilisation efficace des ressources. Des propositions concrètes sont faites à cet égard dans la partie relative aux Actions Prioritaires de Mobilisation des Partenariats.

3) Consolidation de la collaboration avec les partenaires classiques

Les partenaires conventionnels tels que l'Union européenne, la BAD et la Banque mondiale ainsi que certains bilatéraux (le Japon, les pays nordiques) disposent des moyens financiers importants. Il est nécessaire de mieux étudier leurs programmes d'assistance et d'interagir pro-activement et régulièrement avec eux aux fins d'identifier et de discuter des domaines éventuels de collaboration et les modalités d'assistance.

Il faudra exploiter davantage les divers mécanismes traditionnels de financement tels que le Trust Fund, le MDG Fund and le Fast Track Initiative (Banque mondiale)⁸ auxquels la Guinée-Bissau ne participe pas souvent. Il s'agira d'examiner les conditions requises dans les demandes des propositions et d'aider le pays à y répondre (par exemple : programme sectoriel supporté par des données et informations fiables). Certains de ces mécanismes exigent que le SNU s'approche des bilatéraux avec des quick impact projets.

Les Etats-Unis reste un partenaire de taille qu'il faut toujours avoir de son côté. Le SNU peut assister le pays dans la normalisation des relations avec ce pays, lesquelles peuvent déboucher sur son accès à des ressources importantes dans le cadre du Millenium Challenge Account.

4) Collaboration avec les fondations et entreprises privées

Le SNU devrait exploiter systématiquement les informations sur les fondations étrangères en Afrique et préparer une stratégie ciblée de partenariat en tenant compte de leurs centres d'intérêt et modalités de mise

⁷ PNUD-Sénégal. Les groupes thématiques des bailleurs de fonds: dispositif et fonctionnement, Dakar, 2003.

⁸ L'UNICEF vient d'être éligible comme membre de Fast Track Initiative dans le secteur de l'éducation dont il sera chef de file.

en œuvre. Les fondations qui opèrent déjà sur le continent comme la Fondation Bill et Milinda Gates, Soros, Rockefeller, Ford, seront contactées avec priorité.

Par ailleurs, le Gouvernement s'est engagé à faire du secteur privé le moteur de la croissance économique, de la création des richesses et des emplois. Cependant, la destruction ou le manque des infrastructures de base (routes, énergie, eau) rendent l'épanouissement de ce secteur porteur quasi impossible. Le SNU peut aider à résoudre ce problème en faisant le plaidoyer auprès des institutions financières internationales qui interviennent dans ces domaines. Une table sectorielle peut être organisée sous son initiative pour créer un partenariat autour de ces problèmes et mobiliser les ressources nécessaires. Il reste vrai que le chômage et la pauvreté constituent des sources potentielles d'instabilité et renforcer le secteur privé générateur d'emplois et des richesses contribuerait à réduire cette instabilité.

D'autre part, certaines grandes entreprises ou banques existantes peuvent être candidates à des possibilités de partenariat. La microfinance inclusive intéresserait particulièrement les banques. En plus, le secteur privé international est aujourd'hui impliqué pour des raisons diverses dans le financement des projets dans les pays en développement (les entreprises pharmaceutiques, compagnies de télécommunication et information).

5) Collaboration avec les ONG et la Diaspora bissao-guinéenne

Les organisations de base avec les organes de la presse jouent un rôle de premier plan pour rendre les gouvernants comptables de leurs actions, dénoncer les cas de corruption et plaider en faveur d'une gouvernance responsable, équitable et efficace. Elles peuvent également fournir des services et des biens dans leurs communautés, et parfois même pallier aux insuffisances du secteur public.

Le SNU s'associera avec les ONG nationales et internationales pour faire le plaidoyer de ses causes et assurer certains services. Certaines ONG internationales sont en réalité des partenaires de mise en œuvre pour leurs coopérations bilatérales résidentes ou non (exemples, Hollande, Espagne, USA) et tisser des rapports de partenariat stratégique avec elles peut déboucher sur des financements multi-annuels sûrs.

En plus, la diaspora bissao-guinéenne est nombreuse en France et au Portugal. Elle peut être mobilisée à travers des ambassades de la Guinée-Bissau dans ces pays pour participer à la reconstruction de leur pays. Un fonds spécial peut être établi à ce sujet par le SNU qui sensibilisera par la suite les bissao-guinéens de l'étranger (par le biais des manifestations sur place organisées avec l'assistance des ambassades) pour y contribuer. Des projets spécifiques pour lesquels les fonds sont destinés seront déterminés.

6) Collaboration avec les pays émergents et les institutions régionales

Le rôle de plus en plus croissant des pays en développement dans le commerce international et leur rapide croissance économique font que plusieurs pays du sud présentent aujourd'hui des opportunités importantes de financement du développement. Selon un rapport de UNCTAD, les pays émergents qui ont le plus investi en Afrique au cours de cette décennie par ordre d'importance décroissante sont la Chine, les pays arabes (Koweït, Arabie Saoudite, les Emirats Arabes Unis), le Brésil, la Corée du Sud, la Turquie et l'Inde.

Ces pays ont créé des plateformes de coopération avec plusieurs pays africains et se sont positionnés officiellement pour développer des partenariats durables avec le continent. Par exemple, l'ODA de la Corée du Sud à l'Afrique a augmenté de US\$39 millions en 2005 à \$104 millions en 2008 ; et la part de l'Afrique dans l'aide de la Corée aux pays en développement a augmenté de 8% à 19% au cours de la même

période.⁹ Le Venezuela, assis sur les petro-dollars, s'est dernièrement engagé pour consolider sa coopération avec l'Afrique. Sur le continent même, l'Afrique du Sud et l'Angola s'affirment sur le rang des donateurs.¹⁰

Dans ce contexte, le SNU peut jouer un tripe rôle : (1) aider le Gouvernement à travers l'assistance technique à redynamiser et diversifier sa coopération bilatérale en signant des accords avec les pays émergents ou en renforçant la coopération existante ; (2) aider le Gouvernement à organiser des actions de plaidoyer en direction de ces pays pour préparer le terrain ; et (3) exploiter la possibilité de gérer des programmes de coopération au nom de ces pays en Guinée-Bissau ou d'élaborer des projets conjoints.

Cette source nouvelle de coopération présente de nombreuses potentialités compte tenu de la crise financière et budgétaire chez la plupart des bilatéraux classiques (Portugal, France, Espagne, Angleterre, etc.).

En plus, des propositions de projets seront préparées et soumises aux institutions régionales (exemple : CEDEAO) qui interviennent dans plusieurs secteurs de développement.

4. Stratégies d'approche des partenaires techniques et financiers

Des stratégies différenciées seront utilisées selon les types de partenaires.

a) Les partenaires classiques

- Les partenaires qui n'ont plus de présence en Guinée-Bissau (USA, Canada, pays nordiques, etc.)
 - Démontrer les efforts réalisés pour améliorer la gouvernance et la gestion publique.
 - Faire un plaidoyer sur la situation des OMD, identifier les efforts réalisés, ce qui reste à faire et les coûts.
 - Dégager les conséquences de l'inaction sur les groupes vulnérables tels que les femmes et les enfants (augmentation des taux de mortalité, etc.).
 - Accompagner le gouvernement dans la reprise de la coopération.
 - Montrer que s'ils ne peuvent pas avoir une présence physique, le gouvernement est disposé à ce que leurs ressources soient gérées par des organismes de coopération en place (coopération déléguée), le gouvernement facilitant la mise en œuvre.
 - Montrer qu'en conformité avec les objectifs d'alignement et d'harmonisation de l'aide, le gouvernement souhaite promouvoir l'adoption d'approches programmes, la mise en place de mécanismes de financement commun et la relance des mécanismes de coordination.
- Les partenaires qui fournissent de l'appui budgétaire
 - Aider le gouvernement à renforcer les capacités dans la gestion du nouveau paysage de l'aide ou la coordination des interventions.

⁹ Voir : United Nations Conference on Trade and Development, Economic Development in Africa : Report 2010 South-South Cooperation : Africa and the New Forms of Development Partnership, United Nations, Geneva, 2010.

¹⁰ L'Angola vient d'accorder à la Guinée-Bissau US\$12 millions à titre d'appui budgétaire pour permettre à l'État d'assurer sa contrepartie financière dans le PIP en 2010.

o Tous les autres partenaires traditionnels

Soutenir l'intérêt et l'engagement des partenaires et élargir les rapports de partenariat avec eux, en faisant les suivants:

- les impliquer dans la planification et le développement des programmes et projets,
- formuler les projets en tenant compte de leurs préférences et priorités,
- réviser conjointement le progrès réalisé,
- informer périodiquement les partenaires sur les résultats atteints, notamment à travers des visites dans leurs bureaux à Bissau, Dakar ou ailleurs ; et des rapports d'exécution transmis en temps réel et professionnellement rédigés,
- de temps en temps reconnaître et célébrer ensemble le succès du partenariat.

Un dialogue organisé et soutenu alimentera et solidifiera le partenariat et créera éventuellement des opportunités pour d'autres actions conjointes et co-financées.

b) Les nouveaux partenaires

Pour les partenaires n'ayant jamais eu des programmes de coopération avec la Guinée-Bissau, les actions suivantes seront initiées :

- Analyser les tendances de l'aide et programmes globaux de coopération de chaque partenaire susceptible d'apporter un appui financier ou/et technique à la Guinée-Bissau.
- Préparer une stratégie ciblée de partenariat en tenant compte des priorités et préférences du partenaire (voir le profil des partenaires/donateurs en annexe).
- Contacter des fondations qui opèrent déjà en Afrique (voir profil des donateurs en annexe) avec des propositions concrètes sur les projets de collaboration.
- Aider le Gouvernement à travers une assistance technique de courte durée à redynamiser et diversifier sa coopération en l'élargissant aux pays émergents (Corée du Sud, Turquie, Venezuela, Koweït, Arabie Saoudite, Emirats Arabes Unis, tout en renforçant la coopération actuelle avec Brésil, Inde, Angola et Afrique du Sud).

Un dialogue axé sur les politiques et stratégies de développement du pays est nécessaire pour attirer de nouveaux donateurs. Un tel dialogue sera appuyé par des documents de plaidoyer minutieusement élaborés en prenant en considération le domaine de travail et les préférences du partenaire en question.

5. Actions prioritaires pour la mobilisation des partenariats et des ressources

A. Appui au Gouvernement pour renforcer la mobilisation, la coordination et la gestion de l'aide

a) Appui technique

Les rapports avec de nouveaux partenaires des pays émergents impliquent des accords de coopération ou un engagement de la part du Gouvernement pour dynamiser et diversifier sa coopération. L'appui du SNU consistera entre autres à permettre au Secrétariat d'État à la Coopération Internationale de devenir proactif en matière de coopération et de mobilisation des ressources, de disposer des outils efficaces de négociation (dossiers fiables de coopération, bilans périodiques et annuels de financement extérieur), de réorganiser les services pour une meilleure efficacité et d'assurer la formation des cadres.

Un projet d'assistance technique sera préparé pour appuyer le Secrétariat d'Etat à la Coopération Internationale afin de disposer des capacités nécessaires pour redynamiser et diversifier la coopération.

Les appuis en cours au MEPIR en matière de la planification stratégique, programmation, suivi-évaluation et coordination de l'aide seront renforcés et régulièrement surveillés pour qu'ils parviennent effectivement à asseoir des capacités nationales dans ces domaines. Les capacités des secteurs prioritaires (éducation, santé, agriculture) dans ces mêmes domaines seront améliorées.

b) Appui à l'élaboration d'une politique nationale de l'aide au développement

La politique de l'aide extérieure trace les directives pour assurer l'efficacité de l'aide; elle définit les principes directeurs pour une utilisation et un suivi efficace de l'aide, les procédures à suivre, les mécanismes de coordination interne et externe, les modalités préférées d'assistance et la division de travail au sein du système de gestion de l'aide. Elle est devenue une exigence fondamentale comme la Guinée-Bissau et la plupart de ses partenaires sont co-signataires de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et ont souscrit à l'Agenda d'Action d'Accra. Elle consolidera le leadership du Gouvernement dans la coordination, l'alignement et l'harmonisation de l'aide de manière à ce que celle-ci soit utilisée et gérée efficacement pour réaliser ses priorités, renforcer les institutions étatiques et promouvoir une division des tâches entre les partenaires.

c) Appui à la mise en place des mécanismes de dialogue au sein du gouvernement et entre ce dernier et les donateurs

Le renforcement de la coordination et gestion de l'aide reste au cœur de tout dispositif efficace de mobilisation des ressources. Une coordination efficace permet une meilleure utilisation et un meilleur suivi de l'aide. Elle est devenue une nécessité pour éviter la dispersion des efforts, réduire les coûts de transactions à travers l'harmonisation et la recherche d'une meilleure synergie dans les actions. De ce fait, le but ultime de la coordination de l'aide est d'améliorer l'impact et l'efficacité de l'aide. Ceci étant, une meilleure gestion et coordination de l'aide ne peut que faciliter la mobilisation des financements extérieurs.

Le SNU pourrait aider le Gouvernement à asseoir trois types de coordination :

(1) La coordination stratégique : sous la présidence du Premier Ministre, elle est concrétisée par l'établissement d'un cadre national de concertation réunissant le Gouvernement, la société civile, le secteur privé et les donateurs. On peut envisager la création d'un **Comité national de coordination de l'aide** : instance suprême chargée entre autres de favoriser des échanges d'information et des discussions entre

les partenaires sur les stratégies, programmes et projets de développement à toutes les phases de leur élaboration et mise en œuvre afin d'obtenir une efficacité accrue des moyens mobilisés et d'éviter des doubles emplois et des chevauchements ; discuter des stratégies globales, sectorielles et régionales et faire le suivi des actions menées dans ce cadre et promouvoir une concertation renforcée visant à améliorer les modalités d'aide de façon à mieux répondre aux besoins spécifiques du pays.

(2) La coordination opérationnelle ou interministérielle : elle s'exerce par l'entremise d'un **Comité intersectoriel de coordination et de suivi** sous la présidence de l'institution nationale chargée de la planification du développement. Son but principal est de faciliter la coordination au niveau central entre les activités de différents ministères liées à la gestion des aides dans le cadre du DENARP. Elle devrait permettre le développement des synergies entre ministères, faciliter la discussion des points de blocages et renforcer l'utilisation des procédures et méthodes de gestion qui seront arrêtées par le Gouvernement dans son document de politique de l'aide à élaborer.

(3) La coordination sectorielle sous la responsabilité de chaque ministère dans le cadre d'un **Comité sectoriel de coordination et suivi**, offre un cadre de concertation et d'échanges sur les besoins, objectifs, stratégies et priorités du secteur ainsi que son programme et projets d'investissement. Le cadre d'orientation de la coordination sectorielle reste le plan ou programme de développement sectoriel. Ce comité est généralement ouvert à tous les intervenants dans le secteur, y compris les agents privés, la société civile et les partenaires extérieurs.¹¹

Toutes ces plateformes sont conçues pour susciter des réflexions et des échanges d'opinions autour des questions et thèmes destinés à améliorer la gestion des aides en vue d'un impact plus sensible en terme de développement.

B. Renforcement des outils de mobilisation des ressources

- i. **Profil des donateurs** : La mobilisation des ressources nécessite de bonnes relations avec les partenaires, une bonne connaissance et maîtrise de leurs politiques d'aide, approches, secteurs d'activités, calendrier pour la préparation, évaluation et approbation des projets; procédures de financement et décaissement, procédures de passation des marchés, périodes budgétaires et modalités de financement. A ce titre, le profil des partenaires/donateurs constitue un outil par excellence qui permet d'organiser les informations sur les caractéristiques principales des agences et institutions actives et potentielles de financement. Les cadres chargés de la mobilisation de partenariats et des ressources sont tenus de mettre à jour ces informations dont ils ont régulièrement besoin pour conseiller le Bureau du Coordonnateur Résident sur les opportunités de co-financement sur le marché. Il est indispensable de mettre en place une banque de données informatisées sur les partenaires actifs et potentiels.
- ii. **Programmes conjoints** : un plan commun de mobilisation des ressources repose sur des programmes ou projets conjoints sans lesquels il perd toute sa signification. Un portefeuille de projets conjoints est maintenu et actualisé selon le profil du partenaire visé pour appuyer les négociations.
- iii. **Rapports de suivi-évaluation des politiques, programmes et projets** : les rapports sur l'état des OMD, suivi d'exécution du DENARP, des enquêtes sur la pauvreté ou des projets fournissent des renseignements sur les besoins, le gap de financement ou les

¹¹ Ces mécanismes sont présentés ici à titre purement illustratif. Les développements détaillés ainsi que les modalités de fonctionnement peuvent faire l'objet d'une étude distincte.

résultats atteints avec les moyens disponibles; et de ce fait constituent des instruments par excellence de plaidoyer pour la mobilisation des ressources supplémentaires. Il en est de même du Rapport sur la coopération au développement qui donne un aperçu de la coopération en fournissant des informations sur les types et sources courants de l'aide; et crée une base documentaire utile pour les réunions de consultations et tables rondes et autres activités centrées sur le dialogue macroéconomique et la mobilisation des ressources. Le SNU devrait appuyer la réalisation de tels rapports et les utiliser pour mobiliser les partenaires.

- iv. **Cadres des politiques sectorielles et régionales** : à part le DENARP qui constitue le cadre de référence nationale pour la mobilisation et la coordination de l'aide, il est nécessaire de faciliter l'élaboration des stratégies et programmes sectoriels, thématiques ou régionaux pour servir de cadre d'orientation, de mobilisation des ressources et de coordination à ces niveaux respectifs. Tous les secteurs devraient disposer d'un programme sectoriel bien élaboré.
- v. **Plan et stratégie de communication**

La mise en place d'un plan et d'une stratégie efficace de communication est un corollaire indispensable pour mobiliser les partenaires. Le plan de communication permet de vérifier qu'il existe une information et connaissance suffisante et correcte sur les activités et résultats du SNU. La priorité dans la communication doit être centrée sur les avantages comparatifs du SNU, notamment sa capacité à gérer dans la transparence avec efficacité et efficience.

Chercher à fidéliser les partenaires en fournissant des informations sur le SNU et les résultats de son action, et en faisant intervenir des témoignages percutants qui appuient son travail est un élément essentiel dans l'effort de mobilisation des ressources. La stratégie de communication devrait conduire à : (1) créer une culture de communication et de partage de l'information au sein du système (2) promouvoir la marque et le travail du SNU au sein du grand public, et (3) montrer aux partenaires l'impact de l'action du système et sa capacité à fournir des services de haute qualité.

Les messages seront ciblés selon l'audience visée (populations, gouvernement ou donateurs) en combinant plusieurs canaux de communication (les médias classiques, communiqués de presse, dépliants, bulletins, campagnes d'informations systématiques organisées auprès des partenaires existants et potentiels dans et en dehors du pays et appuyées par une documentation de haute valeur technique).

C. **Renforcement des capacités**

Les analyses SWOT ont démontré que le SNU dispose des avantages comparatifs sûrs pour proposer des services de qualité à ses clients. Elles ont aussi indiqué un certain nombre des faiblesses dont il faut tenir compte pour améliorer la capacité de mobilisation des ressources. Parmi les aspects importants, il convient de souligner les suivants :

- La nécessité de sensibiliser tout le personnel du SNU à sa nouvelle vision de travailler ensemble comme entité unique pour améliorer l'efficacité de l'aide et les implications qui découlent de cette vision collective en termes de changement des comportements, des mentalités, de la manière de travailler et de transiger avec les clients du système. Dans certains pays (Lesotho), tout le personnel du SNU a signé un contrat de performance dans le cadre de la mise en œuvre du « Delivering as One ». Les rapports pertinents produits ne doivent pas se limiter aux responsables supérieurs ou aux groupes de travail concernés (par exemple le Rapport de suivi de l'UNDAF) ; il

est nécessaire de les présenter au staff dans la perspective de créer l'esprit d'appartenance. La coordination devra descendre jusqu'aux chauffeurs.

- La nécessité d'obtenir que les groupes effets et thématiques produisent au moins deux programmes conjoints par an. Les projets à caractère transversal peuvent mieux refléter les efforts collectifs du système.
- La nécessité de se mettre d'accord sur et de développer des programmes conjoints dans les domaines les plus critiques pour faire avancer le pays en tenant compte de ses perspectives de développement. Tout en reconnaissant l'importance de la stabilité politique (bonne gouvernance), l'éducation et la formation restent déterminantes pour le développement de tout pays.
- La nécessité de développer des compétences pour la mise en forme des propositions techniques et financières, comme condition sine qua none du succès dans la mobilisation des ressources. Les propositions techniques et financières destinées aux partenaires doivent tenir compte des critères suivants: (a) Avoir une justification solide qui mette en évidence la pertinence du projet vis-à-vis de la situation ou des priorités nationales. S'il s'agit d'un programme, avoir un ensemble de stratégies et d'activités prioritaires qui se tiennent ensemble ainsi qu'un but et une stratégie d'ensemble tout aussi cohérents ; (b) Avoir des objectifs clairs et réalistes ; (c) Enumérer les résultats escomptés et le rendement concret attendu ; (d) Intégrer une composante bien conçue de suivi et évaluation ; (e) Avoir un budget réaliste et détaillé incluant les ressources des différents partenaires ; (f) Etre attentif à l'obligation de rendre des comptes, (g) Aborder les questions transversales (par exemple : genre, égalité, participation, environnement, etc.) ; (h) Aborder le problème de la pérennité des interventions et résultats ; (i) Tenir compte à chaque étape des préférences du partenaire dont il est question (priorités de financement, secteurs et domaines d'activité, localisation géographique, questions transversales, formalités administratives, etc.)

Par ailleurs, la mobilisation efficace des partenariats exige un savoir-faire et des connaissances spécialisés, notamment dans les domaines de l'approche client, la négociation, la gestion axée sur les résultats, la formulation et le suivi des programmes conjoints, le management des ressources financières, le management des ressources humaines, le travail en équipe, la présentation des rapports, la gestion de l'information et des bases de données sur l'aide, la communication, les relations publiques, la mobilisation et la coordination de l'aide. Les cadres et agents sont appelés à se professionnaliser dans tous ces domaines.

D. Cadre opérationnel de mise en œuvre de la stratégie

Deux propositions complémentaires sont envisagées en termes des structures opérationnelles pour faciliter la mise en œuvre de cette stratégie.

Proposition 1 : Création d'un service de coordination et mobilisation des partenariats

Cette proposition consiste à adjoindre au service actuel de coordination au sein du Bureau de la coordination résidente une nouvelle composante chargée de la mobilisation des partenariats. Ce service deviendra alors « Service de coordination et mobilisation des partenariats ».

En collaboration avec le Conseiller en planification stratégique et sous sa supervision, ce service de coordination et mobilisation des partenariats constitue le bras opérationnel pour la coordination de la préparation des outils de mobilisation des ressources pour les programmes conjoints du SNU.

Spécifiquement, ce service remplira les tâches principales suivantes : (a) organiser et actualiser les informations sur les partenaires/donateurs existants, potentiels et émergents ; (b) mettre en place des documents standards pour la présentation des documents et le reportage ; (c) fournir de l'appui dans la préparation des conventions diverses avec les partenaires ; (d) suivre les contributions faites par les partenaires, (e) faciliter la préparation des propositions de programmes conjoints en concertation avec les agences et groupes thématiques ; (f) assurer le suivi des dossiers et engagements de partenariat ; (g) analyser en détail l'environnement de l'aide pour conseiller la Coordination et les agences sur le positionnement stratégique dans la communauté internationale ; (h) coordonner la préparation des requêtes de financement et autres documents destinés aux partenaires en matière de mobilisation des ressources ; (i) s'assurer du respect des exigences de présentation des documents et reportage conformément aux préférences de chaque partenaire; s'assurer de la qualité de présentation des rapports financiers et travailler étroitement avec les services compétents du SNU pour vérifier le report des dépenses des projets conjoints selon les instructions du partenaire, et (j) soutenir le travail du CR et de l'UNCT dans leurs démarches de mobilisation des ressources auprès des partenaires.

Ces activités sont coordonnées avec les actions de communication et de plaidoyer dont la mission est de promouvoir l'image du SNU et de faciliter la circulation de l'information, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Système.

Proposition 2 : Appui à la création d'une Cellule Nationale de Gestion et Coordination des Programmes auprès du Gouvernement

Une Cellule Nationale de Gestion et Coordination des Programmes (CGCP) est créée pour servir d'interface entre le Gouvernement et le SNU dans le cadre de la mise en œuvre de l'UNDAF. C'est un organe technique chargé d'aider à renforcer le partenariat, l'appropriation nationale des interventions du système et en assurer la cohérence et la complémentarité. Elle assiste dans la mise en œuvre des règles et procédures harmonisées et coordonnées au sein du système ; et constitue le point d'ancrage des efforts de capacitation pour améliorer la capacité d'absorption des projets. Elle facilitera l'opérationnalisation des programmes conjoints, du fait des procédures harmonisées de gestion.

L'Unité est dirigée par un cadre de niveau supérieur (Coordonnateur National) nommé par le Ministre de l'Economie et du Plan, ou celui en charge de la Coopération internationale, et est abritée dans un bâtiment du gouvernement.

Si la Proposition 1 est focalisée sur la mise en place d'une unité opérationnelle au sein de la Coordination résidente pour assurer les activités de mobilisation des ressources pour les programmes conjoints du SNU, la Proposition 2 prévoit un mécanisme opérationnel complémentaire qui permet au SNU de fournir au Gouvernement son assistance dans la mise en œuvre des programmes pour faciliter l'appropriation, l'alignement et l'harmonisation de l'aide ainsi que la responsabilité mutuelle dans leur gestion. Ce mécanisme peut être élargi aux autres partenaires. Il place le Gouvernement à l'avant pour assurer le leadership dans l'harmonisation et la coordination de l'aide.

PLAN D'ACTION 2011

Domaines	Objectifs	Actions	Trimestre			
			1	2	3	4
Repositionnement des activités du SNU	Alignement de l'offre du SNU sur la collaboration avec les partenaires classiques élargis et partenaires émergents.	Créer un service de coordination et mobilisation partenariats au sein du Bureau de la Coordination résidente.	X			
		Consolider et élargir les sources existantes de financement : analyser les stratégies d'assistance UE, BM, BAD, CEDEAO, etc.	X	X	X	X
		Identifier les bilatéraux et faire un plaidoyer : Japon, Espagne, Brésil, Afrique du Sud, Angola	X	X		
		Contacter des fondations (Bill et Melinda Gates, Soros, Rockefeller, Ford)	X	X		
		Contacter les ambassades de la Guinée-Bissau au Portugal et en France pour évaluer la possibilité d'impliquer la diaspora dans la reconstruction	X			
		Appuyer le Gouvernement à mettre en place une Cellule de gestion et coordination des programmes auprès du Gouvernement.		X		
		Préparer des fiches d'informations sur les bailleurs/partenaires.	X	X	X	X

Mobilisation des ressources	-Mettre en place des programmes conjoints. Développement des capacités à mobiliser.	Identifier des points focaux et potentialités auprès des partenaires techniques et financiers résidents.	X			
		Effectuer des missions de sensibilisation et de plaidoyer à Dakar auprès des partenaires non-résidents.		X		
		Encourager les groupes thématiques de l'UNDAF à proposer des programmes conjoints.	X	X	X	X
		Préparer des projets à soumettre aux partenaires classiques, fondations et institutions régionales.	X	X	X	X
		Organiser des missions de sensibilisation en direction de la diaspora.			X	
		Développer un programme conjoint sur le renforcement des capacités à cibler.		X		
		Harmoniser les procédures de gestion des programmes communs.		X	X	X
		Appuyer le gouvernement à redynamiser sa coopération et à préparer des dossiers de négociations avec certains bilatéraux des pays émergents.		X		
		Créer une base des données régulièrement actualisées sur les partenaires.	X	X	X	X
		Préparer un plan annuel de communication pour le SNU.	X			
		Organiser des activités de formation interne sur la communication pour	X			

Communication	-Vendre l'image de marque du SNU de l'unité dans la diversité, faire connaître ses actions conjointes et leurs résultats. -Créer une culture de partage de l'information à l'interne comme à l'externe.	familiariser le staff avec la culture de l'information et l'approche client.				
		Coordonner les messages et informations des points focaux de communication des agences.	X	X	X	X
		Intensifier les actions de communication, de plaidoyer et de sensibilisation pour la mobilisation des ressources en faveur des OMD.	X	X	X	X
		Préparer et distribuer de la documentation sur les actions conjointes et résultats du SNU.		X	X	X
		Utiliser les journées internationales sur des thématiques sectorielles pour mettre en évidence non seulement l'agence concernée, mais aussi le SNU.	X	X	X	X
		Patronner des manifestations culturelles et sportives au nom du SNU.		X		
		Négocier un espace dans la presse locale pour parler du SNU, ses activités et résultats.	X	X	X	X
-Sensibiliser tous les membres du personnel du SNU sur sa nouvelle vision et ses implications	Organiser une retraite du personnel sur la vision intégrée du SNU.	X				
	Sensibiliser les groupes thématiques sur leur nouveau rôle de contribuer à l'identification des actions conjointes.	X	X	X	X	
	Organiser un séminaire sur l'élaboration et le suivi des programmes conjoints.	X	X	X	X	

Renforcement des capacités	sur la manière de travailler et leurs comportements.	Former le staff sur la gestion axée sur les résultats.	X	X	X	X
	-Sensibiliser les groupes thématiques pour formuler les idées des programmes conjoints.	Former le staff sur la communication, team building et négociation.	X	X	X	X
	-Élaborer des programmes communs.	Organiser des formations sur le travail en équipe		X	X	
	-Maîtriser les outils de développement, mobilisation et gestion de partenariats.	Former le staff sur les techniques et approches de coordination et mobilisation de l'aide				
		Organiser des formations sur le management des ressources financières et humaines		X	X	

ANNEXE

PROFIL DES DONATEURS (EXCLUS SNU)

Partenaires	Secteurs/priorités d'intervention	Observations
FONDATEURS PRIVEES		
The Open Society Institute et les Fondations Soros	-Gouvernance démocratique -Droits de l'homme -Éducation -Santé/VIH-SIDA -Transparence et accès à l'information	Quartier général : 400 West 59th Street, New York, NY 10019, USA Tel: (212) 448-0600 Fax: (212) 548-4600 Représentation à Dakar.
La Fondation Bill et Melinda Gates	-Agriculture et sécurité alimentaire -Aides d'urgence -Microfinance inclusive -Pauvreté urbaine -Santé publique (SIDA, diarrhée, tuberculose, polio, nutrition, malaria, pneumonie, santé maternelle et infantile, vaccination)	
La Fondation Ford	-Droits de l'homme -Genre et jeunes -Gouvernance démocratique et transparence -Santé de la reproduction -Bien-être des pauvres	Représentation en Afrique de l'Ouest Lot K10, 105 Close, Banana Island, Ikoyi-Lagos/Nigéria Tél. : (234) 803-402-3868 Fax : (234) 1-773-8926
La Fondation Rockefeller	-Sécurité alimentaire -Gestion des systèmes de santé -Environnement -Urbanisation	Représentation en Afrique Eden Square Building, Bloc 1, 2 nd Floor, Greenway Lane, P.O.Box 14531 Westlands, 00800 Nairobi Kenya Tel: (254) 20-374-2726 Fax: (254) 203675260
La Fondation ECOBANK	-Développement économique et social (Presque tous les domaines, mais il est conseillé de contacter la Fondation pour connaître ses thématiques prioritaires).	Siège S/C ETI 2 Avenue Sylvanus Olympio, B.P. 326 Lomé, Togo Tel : (228) 2210303/2213168 Fax : (228) 2215119
MULTILATERAUX		
Union Européenne	-Prévention des conflits dans les États Fragiles (consolidation des organes de souveraineté, réforme de l'administration publique, réforme du secteur sécuritaire, y compris la réinsertion socio-économique des militaires excédentaires et des anciens combattants, lutte contre la criminalité et le trafic des drogues, appui aux élections). -Aspects transversaux (accès à la justice, droits de l'homme et de l'enfant, lutte contre la discrimination, genre, lutte contre la propagation du HIV -Énergie -Infrastructures transport -Eau - Appuis budgétaires.	Mécanismes de financement : -Subventions -Prêts spéciaux -Capitaux à risques -Fonds pour la coopération régionale -Aide d'urgence.
Banque africaine de développement (BAD)	-Modernisation de l'administration publique -Renforcement des capacités de gestion macroéconomique (statistiques,	Mécanismes de financement - Guichet BAD - Guichet FAD

	indicateurs de la pauvreté, programmation et suivi des investissements publics, élaboration du DENARP, coordination de l'aide et appui au budget.	<ul style="list-style-type: none"> - Facilité pour les États fragiles (10 millions d'unités de comptes reçus par les États qui qualifient (Guinée-Bissau aussi) à chaque cycle de programmation en plus du FAD - Fonds spécial du Nigeria - Fonds d'assistance technique - Fonds pour la promotion du secteur privé.
Banque mondiale	<ul style="list-style-type: none"> -Gestion macroéconomique (réformes structurelles, gestion budgétaire et assainissement des finances publiques) -Promotion du secteur privé- cadre juridique et réglementaire - Infrastructures de base (énergie/électricité) -Agriculture (fournitures d'intrants agricoles, réhabilitation et expansion des cultures (riz), services et infrastructures de base aux communautés rurales (Cacheu, Oio, Biombo et Bafata) -Aménagement urbain -Appui aux entreprises -Éducation (enseignement de base, secondaire et professionnel) -Appui au secteur santé et nutrition -Biodiversité 	
Fonds monétaire international (FMI)	<ul style="list-style-type: none"> -Gestion macroéconomique -Formation dans le domaine des finances publiques 	
Fonds international pour le développement de l'agriculture (FIDA)	<ul style="list-style-type: none"> -Microfinance -Accès par les pauvres aux ressources naturelles : terres et autres. -Gestion et conservation des ressources naturelles -Technologies agricoles et services productifs -Développement des entreprises agricoles -Renforcement des politiques agricoles nationales et locales. 	
Fonds mondial contre le sida, la tuberculose et le paludisme (Fonds mondial)	<ul style="list-style-type: none"> - dons pour la prévention de l'infection et le traitement, le soin et le soutien aux personnes infectées et directement touchées par le VIH/SIDA, la tuberculose et le paludisme. 	
BILATERAUX		
Portugal	<ul style="list-style-type: none"> -Réforme du secteur de la sécurité (formation police, lutte contre la drogue) -Appui au secteur de la justice -Gouvernance (infusion des valeurs démocratiques) -Éducation (langue portugaise, stages, éducation des enfants) - Santé (réhabilitation et construction des hôpitaux) -Agriculture (appui technique aux associations et coopératives pour améliorer les pratiques agricoles, cultures du riz et de la pomme de terre. 	

France	<ul style="list-style-type: none"> -Gouvernance financière (appui institutionnel au Ministère des finances, bourses et stages) -État de droit (appui à la société civile et aux organes de souveraineté, appui à l'Institut de la Femme et de l'Enfant) -Formation des militaires et police judiciaire. -Eau et assainissement -Appui au Ministère Santé- expertise technique. 	
Espagne	<ul style="list-style-type: none"> -Éducation et formation professionnelle - Santé -Sécurité alimentaire -Genre 	
Afrique du Sud	<ul style="list-style-type: none"> -Gouvernance -Prévention des conflits -Réformes sécurité -Agriculture -Mines -Énergie -Environnement -Éducation -Santé - Administration publique 	
Brésil	<ul style="list-style-type: none"> -Formation professionnelle -Recensement de la population -Renforcement du système de santé -Prévention et contrôle du VIH/SIDA et de la malaria -Sécurité alimentaire (usines de transformation de caju, augmentation de la production du riz, diversification de la production des fruits tropicaux, appui au Ministère de l'Agriculture, formation du personnel -Développement de la pêche -Formation des agents de la police judiciaire. 	
États-unis d'Amérique (Agence américaine pour le développement international (USAID))	<ul style="list-style-type: none"> -Gouvernance démocratique -Agriculture -Appui au secteur privé -Santé et VIH/SIDA -Éducation de base -Environnement 	Éligibilité au Millenium Challenge Account (géré par le Millénium Challenge Corporation) est un puissant moyen pour accéder à des subsides très importantes. Le pays doit répondre aux critères de bonne gouvernance et bonne gestion de l'aide pour qualifier.
Suède (Agence suédoise pour le développement international (ASDI))	<ul style="list-style-type: none"> -Gouvernance démocratique -Eau -Éducation -Santé -Renforcement des capacités -Développement régional. 	
Canada (Agence canadienne pour le développement international ACIDI)	<ul style="list-style-type: none"> -Sécurité alimentaire (aide alimentaire, nutrition et recherches agricoles) -Santé maternelle et infantile -Développement agricole et rural 	
Royaume uni d'Angleterre	<ul style="list-style-type: none"> -Réformes sécuritaires et État de droit -Gestion et prévention des conflits -Environnement 	
Japon (Agence japonaise pour la coopération internationale- JICA)	<ul style="list-style-type: none"> -Développement humain (éducation, santé et VIH/SIDA) 	Le Fonds japonais pour la sécurité humaine (Japanese Human Security)

	<ul style="list-style-type: none"> -Réformes de l'administration publique et du système judiciaire -Environnement -Développement agricole et rural 	Fund) met un accent sur les projets issus de la programmation conjointe au sein du système des Nations unies. Le Fonds appuie les projets qui adressent d'une façon intégrée les menaces à la vie humaine.
INSTITUTIONS REGIONALES		
Banque ouest africaine de développement (BOAD)	<ul style="list-style-type: none"> -Agro-industrie -Télécommunications -Infrastructures de base -Énergie -Hôtel et autres services 	La BOAD finance des projets prioritaires de développement
Banque de l'Afrique de l'ouest	Tous les secteurs	
Communauté économique des États de l'Afrique de l'ouest (CEDEAO)	<ul style="list-style-type: none"> -Réformes sécuritaires -Bonne gouvernance -Appui à la justice -Infrastructures de base -Éducation et formation des cadres -Santé -Modernisation de l'administration publique -Gestion macroéconomique et finances publiques -Environnement et ressources naturelles. 	