Programme d'appui à la gouvernance économique, responsable et transparente en Guinée-Bissau (PAGERT)

Novembre 2026

Termes de référence

Évaluation externe à mi-parcours du projet

Informations générales

Titre de la mission	**Évaluation externe à mi-parcours du Programme d'appui à la gouvernance économique, responsable et transparente (PAGERT)**
Référence	Plan de passation des marchés 2027-2028, opération X-1 ; ligne budgétaire 3.2.1 (suivi, évaluation, redevabilité et apprentissage)
Commanditaire	Expertise France, en concertation avec la Délégation de l'Union européenne en Guinée-Bissau
Bénéficiaires du projet	Ministère des Finances (Direction générale du budget, Direction générale du Trésor et de la comptabilité publique, Direction générale des prévisions et des études économiques, Direction générale du contrôle financier, Inspection générale des finances, Secrétariat national du patrimoine de l'État), Tribunal de Contas, Assemblée nationale populaire, organisations de la société civile
Pays	Guinée-Bissau
Période évaluée	Du 13 décembre 2024 au 12 décembre 2026, soit les deux premières années du projet
Volume indicatif	30 jours-expert environ, dont 10 jours ouvrés à Bissau
Période de réalisation	Février à avril 2027
Budget maximal	25 000 euros, toutes dépenses comprises

Sommaire

1. CONTEXTE DE L'EVALUATION 3

1.1 Contexte et justification 3
1.2 Présentation du projet 3
1.3 Logique d'intervention et théorie du changement 4
1.4 Dispositif de mise en œuvre et de pilotage 5
1.5 Situation du projet à mi-parcours 5

2. OBJET DE L'ÉVALUATION 6

2.1 Finalité de l'évaluation 6
2.2 Objectifs de l'évaluation 7
2.3 Champ de l'évaluation 7
2.4 Cadre de référence de l'évaluation 7
2.5 Critères et questions évaluatives 8

3. DÉROULEMENT DE LA MISSION 9

3.1 Approche méthodologique 9
3.2 Phases de la mission 10
3.3 Livrables 11
3.4 Gestion de l'évaluation 12
3.5 Coordination et logistique 12
3.6 Calendrier indicatif 13
3.7 Budget et volume de travail 13

4. PROFIL ET QUALIFICATIONS REQUISES 13

4.1 Composition de l'équipe 13
4.2 Chef de mission 14
4.3 Expert national 14

5. MODALITÉS DE SOUMISSION 14

5.1 Offre technique 14
5.2 Offre financière 15
5.3 Évaluation des offres 15

ANNEXES 16

Annexe 1. Cadre logique de référence 16
Annexe 2. Documentation mise à la disposition de l'équipe d'évaluation 18
Annexe 3. Liste indicative des parties prenantes à rencontrer 19

1. CONTEXTE DE L'EVALUATION

1.1 Contexte et justification

Le Programme d'appui à la gouvernance économique, responsable et transparente (PAGERT) est financé par l'Union européenne au titre de l'accord de contribution n° 700002524 et mis en œuvre par Expertise France.

Doté d'un budget de 4 850 000 euros, il couvre une période de 48 mois, du 13 décembre 2024 au 12 décembre 2028. Le 12 décembre 2026 marque donc la mi-parcours du projet.

La description de l'action prévoit une évaluation à mi-parcours et une évaluation finale, conduites par des évaluateurs indépendants.

Elle précise que l'évaluation à mi-parcours est centrée sur la résolution des difficultés et sur l'apprentissage, et qu'elle formule des recommandations stratégiques et opérationnelles pour la suite du projet. Les deux évaluations intègrent l'appréciation de la prise en compte des droits humains et de l'égalité entre les femmes et les hommes.

La politique de suivi-évaluation d'Expertise France prévoit, pour les projets d'une durée de quatre ans et plus, une évaluation externe à mi-parcours destinée à améliorer la qualité de l'action en cours et à permettre, si nécessaire, des ajustements stratégiques.

Le projet a inscrit cette évaluation à son plan de passation des marchés et l'a budgétée au titre de son dispositif de suivi, d'évaluation, de redevabilité et d'apprentissage.

La présente évaluation est commanditée par Expertise France, en concertation avec la Délégation de l'Union européenne ; elle ne préjuge pas d'une évaluation que l'Union européenne déciderait de conduire elle-même.

Elle intervient à un moment charnière. Au cours de ses deux premières années, le projet a principalement accompagné les étapes préparatoires des réformes : diagnostics, textes, guides, outils, formation des agents.

À partir de 2027, l'enjeu est de faire entrer ces acquis dans la pratique des administrations et d'accélérer le déploiement du résultat 2, consacré à la transparence, au contrôle et à la lutte contre la corruption. Les conclusions de l'évaluation alimenteront le programme de travail 2027-2028 et seront présentées au prochain comité de pilotage, prévu au plus tard en juillet 2027.

1.2 Présentation du projet

L'objectif général du projet est de promouvoir la transparence et la redevabilité des finances publiques en Guinée-Bissau.

L'action vise à encourager des réformes administratives stratégiques afin de consolider les bases d'une bonne gestion des finances publiques, en renforçant la discipline budgétaire, en veillant à ce que les ressources soient allouées conformément aux priorités des politiques publiques et en améliorant l'efficacité de la prestation des services publics.

Elle vise également à renforcer les organes et les procédures de contrôle, ainsi que la participation de la société civile, afin de consolider la lutte contre la corruption.

Le projet poursuit deux objectifs spécifiques :

Tableau 1. Objectifs spécifiques

Objectif spécifique n° 1	Améliorer l'efficacité des systèmes, des procédures et des capacités de gestion des finances publiques, dans une perspective d'égalité entre les femmes et les hommes et de développement durable
Objectif spécifique n° 2	Renforcer le cadre et les conditions de la participation, de la transparence et du contrôle dans la gouvernance financière et la lutte contre la corruption

Les résultats attendus sont les suivants :

Tableau 2. Résultats attendus

Produit 1.1	Renforcement des capacités des acteurs des finances publiques en matière de planification budgétaire et stratégique, y compris le genre et l'environnement
Produit 1.2	Renforcement des systèmes et des processus de programmation et de budgétisation des dépenses, en tenant compte du genre et de l'environnement
Produit 1.3	Amélioration des systèmes et des processus d'exécution des dépenses, de passation des marchés et de contrôle interne, y compris la réforme de la comptabilité générale et de la comptabilité des matières
Produit 2.1	Promotion de l'accès public et égal à l'information sur les finances publiques
Produit 2.2	Renforcement des capacités du Parlement, de la Cour des comptes et de la société civile en matière de contrôle de la gestion des finances publiques
Produit 2.3	Amélioration des mécanismes de lutte contre la corruption

Les principales administrations bénéficiaires sont les suivantes :

Tableau 3. Administrations bénéficiaires

Institutions publiques	Assemblée nationale populaire ; Tribunal de Contas (Cour des comptes)
Ministère des Finances	Direction générale du budget ; Direction générale du Trésor et de la comptabilité publique ; Direction générale des prévisions et des études économiques ; Direction générale de la dette publique ; Direction générale du contrôle financier ; Direction générale des marchés publics ; Inspection générale des finances ; Secrétariat national du patrimoine de l'État ; École nationale d'administration (partenaire de formation)
Ministère de l'Économie, du Plan et de l'Intégration régionale	Direction générale de l'économie ; Direction générale du plan ; Institut national de la statistique
Ministères sectoriels	Ministères pilotes de la programmation pluriannuelle des dépenses, notamment la santé et l'éducation
Société civile	Organisations de la société civile actives dans le suivi budgétaire et la lutte contre la corruption

1.3 Logique d'intervention et théorie du changement

Le projet repose sur une assistance technique fondée sur la demande des administrations. Il combine une expertise résidente intégrée aux services et une expertise de courte durée ou périodique, mobilisée sur des besoins précis.

La programmation des activités est concertée avec les bénéficiaires et validée par le comité de pilotage, ce qui permet d'adapter l'appui à un contexte institutionnel évolutif.

La théorie du changement, actualisée en 2025, repose sur un enchaînement par étapes :

- Des capacités renforcées, par la formation des agents et l'accompagnement des services ;
- Un cadre normatif et des outils modernisés : textes d'application, guides, référentiels et procédures ;
- L'application de ces textes et de ces outils dans la pratique des administrations ;

- Des effets sur la crédibilité du budget, la qualité de l'information financière, le contrôle et la participation des citoyens, qui concourent à la transparence et à la redevabilité des finances publiques.

Cette chaîne suppose que plusieurs hypothèses se vérifient : une stabilité institutionnelle suffisante, l'appropriation des réformes par les directions générales, la disponibilité des agents, l'adoption des textes par les autorités compétentes et l'existence d'un système d'information capable de supporter les nouvelles règles de gestion.

Le cadre logique a été actualisé pendant la phase de démarrage. Sa version révisée, jointe au rapport de la première année, a été validée par la Délégation de l'Union européenne et saisie dans OPSYS.

Elle constitue le cadre logique de référence du projet. Il comprend 41 indicateurs, auxquels le suivi du projet ajoute un indicateur conservé pour information.

Les cibles sont fixées pour 2028, terme du projet. L'annexe 1 présente ces indicateurs.

1.4 Dispositif de mise en œuvre et de pilotage

Le dispositif de mise en œuvre comprend :

- Une équipe de cinq personnes à Bissau, dont trois expert.e.s résident.e.s chargé.e.s respectivement de la coordination et de la réforme comptable, de la gestion budgétaire, et du contrôle et de l'audit ;
- Des expert.e.s intervenant de façon périodique sur la société civile, la lutte contre la corruption et le contrôle financier, dont les contrats pluriannuels ont été notifiés entre juin et juillet 2026 ;
- Une expertise de courte durée : au 23 octobre 2026, 22 contrats d'expertise avaient été notifiés depuis le démarrage, pour un plafond de 912 jours et un engagement de 571 951 euros ;
- Un contrat-cadre avec l'École nationale d'administration pour un plan de formations généralistes, prévoyant environ 800 participations sur trente mois, lancé en octobre 2026 ;
- Un expert en suivi-évaluation, qui appuie la tenue de la matrice des activités, du tableau de bord des indicateurs et du reporting.

Le comité de pilotage, présidé par le ministère des Finances et vice-présidé par la Délégation de l'Union européenne, s'est réuni en juillet 2025 et le 24 juin 2026.

Il valide les programmes de travail et arrête les orientations du projet.

Le projet assure par ailleurs le secrétariat du groupe des partenaires techniques et financiers sur l'appui budgétaire et les finances publiques, présidé par la Délégation de l'Union européenne.

Le suivi du projet s'appuie sur une matrice des activités, un tableau de bord des indicateurs du cadre logique, les indicateurs agrégés d'Expertise France (THEMA), une base des formations et des participant.e.s, et des revues périodiques de projet avec le siège d'Expertise France.

1.5 Situation du projet à mi-parcours

À mi-parcours, la mise en œuvre du résultat 1, consacré à la gestion des finances publiques, est avancée. Les activités du résultat 2, consacré à la transparence, au contrôle et à la lutte contre la corruption, ont véritablement démarré au second semestre 2026, avec la notification des contrats des expert.e.s périodiques ; leur déploiement est la priorité de 2027.

Les données de suivi du projet (matrice des activités, tableau de bord des indicateurs du cadre logique, indicateurs THEMA, données financières), arrêtées au 12 décembre 2026, sont remises à l'équipe d'évaluation au début de la phase de cadrage. Il lui appartient de les vérifier.

Plusieurs transformations portées par l'administration, avec l'appui du projet, sont déjà engagées :

- Le ministère des Finances a tenu les 3 et 4 septembre 2026 le séminaire de validation de son plan stratégique 2026-2030 ; d'après les informations dont dispose le projet, ce plan a été adopté par le ministre ;
- Le calendrier de préparation budgétaire a été adopté par arrêté du ministre, le comité chargé des documents de programmation pluriannuelle a été créé et des conférences budgétaires se sont tenues pour la première fois, en octobre 2026 ;
- Le comité de pilotage a validé une transition par étapes vers le budget-programme, avec une bascule en 2028 ;
- 21 des 26 textes du cadre normatif de la comptabilité générale et de la comptabilité patrimoniale ont été élaborés ;
- L'Inspection générale des finances s'est dotée d'un cadre de référence, d'une charte d'audit interne, d'un code de déontologie et de guides d'audit de terrain, et a lancé 17 missions depuis le début du projet ;
- Le Tribunal de Contas a conduit son premier audit de performance ;
- Le Secrétariat national du patrimoine de l'État a validé son guide des procédures et son cadre de référence du contrôle interne ;
- Les premières activités avec la société civile ont été réalisées entre août et octobre 2026.

Le projet a travaillé dans un contexte qu'il convient de prendre en compte :

- Du 23 novembre 2025 au 21 janvier 2026, en accord avec la Délégation de l'Union européenne, l'équipe a poursuivi ses travaux à distance ; les ateliers et missions prévus sur cette période ont été reprogrammés au premier semestre 2026, soit un décalage d'environ quatre mois pour les activités concernées ;
- Le système d'information actuel ne permet ni l'exécution d'un budget par programme, ni la tenue d'une comptabilité en droits constatés, ni le suivi des matières ;
- Les effectifs formés aux nouveaux métiers restent réduits dans la plupart des directions, et l'adoption des textes élaborés relève des autorités compétentes.

2. OBJET DE L'ÉVALUATION

2.1 Finalité de l'évaluation

L'évaluation à mi-parcours est un exercice indépendant, formatif et orienté vers l'apprentissage.

Elle doit fournir une appréciation étayée des progrès accomplis à mi-parcours et produire des recommandations utiles et applicables pour la seconde moitié du projet, de 2027 à 2028.

Elle s'adresse en premier lieu :

- Aux autorités bénéficiaires, et en particulier au ministère des Finances et au Tribunal de Contas ;
- À la Délégation de l'Union européenne en Guinée-Bissau ;
- À Expertise France, au siège et à l'équipe du projet ;
- Au comité de pilotage du projet.

Elle prépare l'évaluation finale, en établissant une situation de mi-parcours documentée et vérifiée. Ses constats pourront aussi nourrir l'exercice de capitalisation prévu en fin de projet, qui relève d'une démarche distincte.

2.2 Objectifs de l'évaluation

L'évaluation poursuit les six objectifs suivants :

- Apprécier l'état d'avancement et les premiers résultats du projet, par résultat et par produit, au regard du cadre logique de référence, de la théorie du changement et des programmes de travail validés, et la trajectoire vers les cibles de 2028 ;
- Apprécier la pertinence de la stratégie d'intervention et la validité des hypothèses de la théorie du changement à la lumière des deux premières années de mise en œuvre ;
- Identifier, documenter et, dans la mesure du possible, mesurer les premiers effets et changements, attendus ou inattendus, observés auprès des parties prenantes, notamment en matière de capacités, de pratiques professionnelles et de fonctionnement institutionnel, et apprécier la contribution du projet à ces changements ;
- Identifier les facteurs internes et externes qui ont favorisé ou freiné la mise en œuvre et l'appropriation des réformes, ainsi que l'émergence et l'appropriation des premiers effets ;
- Apprécier la cohérence du projet, en interne et avec les autres interventions, ainsi que sa valeur ajoutée ;
- Formuler des recommandations stratégiques et opérationnelles, hiérarchisées, pour 2027 et 2028.

2.3 Champ de l'évaluation

Le champ de l'évaluation est le suivant :

- Période : du 13 décembre 2024 au 12 décembre 2026 ;
- Composantes : les deux résultats et les six produits du projet, les thèmes transversaux (égalité entre les femmes et les hommes, environnement, droits humains), le dispositif de gestion et de pilotage, le dispositif de suivi-évaluation et la communication ;
- Zone géographique : Bissau, où se situent les administrations bénéficiaires ;
- Acteurs : administrations bénéficiaires, Assemblée nationale populaire, Tribunal de Contas, organisations de la société civile, École nationale d'administration, Délégation de l'Union européenne, partenaires techniques et financiers, Expertise France et experts mobilisés.

Le niveau d'analyse tient compte de la maturité de chaque volet.

Le résultat 1, dont la mise en œuvre est avancée, fait l'objet d'une évaluation complète au regard de l'ensemble des critères.

Le résultat 2, dont les activités ont véritablement démarré au second semestre 2026, est apprécié sous l'angle de sa trajectoire de mise en œuvre : pertinence des choix d'intervention, état de préparation, enchaînement des activités, premiers acquis et conditions de réussite de son déploiement en 2027 et en 2028. Les volets du résultat 2 sur lesquels porte l'analyse sont arrêtés pendant la phase de cadrage, au regard des activités effectivement engagées.

L'évaluation n'est ni un audit financier, ni un contrôle de conformité des procédures, qui relèvent d'autres dispositifs.

2.4 Cadre de référence de l'évaluation

L'évaluation s'appuie sur le cadre de référence suivant :

- La description de l'action annexée à l'accord de contribution ;
- Le cadre logique de référence, validé par la Délégation de l'Union européenne avec le rapport de la première année et saisi dans OPSYS, ses indicateurs, valeurs de référence et cibles, ainsi que les indicateurs agrégés d'Expertise France (THEMA) ;
- La théorie du changement du projet ;

- Le rapport de démarrage, le rapport technique de la première année et le rapport technique de la deuxième année ;
- Les programmes de travail, le plan de passation des marchés 2027-2028 et les décisions du comité de pilotage ;
- Le plan stratégique 2026-2030 du ministère des Finances et le cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA ;
- Le cadre PEFA 2016 et son cadre complémentaire sur la gestion des finances publiques sensible au genre ;
- Les critères d'évaluation du Comité d'aide au développement de l'OCDE, dans leur version de 2019, la politique de suivi-évaluation d'Expertise France et les lignes directrices de l'Union européenne en matière d'évaluation, y compris le plan d'action de l'Union européenne sur l'égalité entre les hommes et les femmes (GAP III).

Trois principes guident l'appréciation des résultats :

- Les cibles du cadre logique sont des cibles de fin de projet : à mi-parcours, l'évaluation apprécie la progression au regard du temps écoulé et de l'enchaînement logique des réformes, les jalons intermédiaires franchis et la probabilité d'atteindre les cibles en 2028 ;
- L'analyse distingue les niveaux de responsabilité : les produits relèvent de la sphère de contrôle du projet, les objectifs spécifiques de sa sphère d'influence, et l'objectif général dépend largement de facteurs externes, comme le montrent les indicateurs internationaux retenus (CPIA de la Banque mondiale, Open Budget Survey, indice de perception de la corruption, taux de mise en œuvre des directives de l'UEMOA) ; à ce niveau, l'évaluation apprécie une contribution et non une attribution ;
- Lorsque le cadre logique mesure l'élaboration d'un texte ou d'un outil, son adoption ou son application par les autorités, qui relèvent de leur décision, sont analysées comme des conditions de durabilité et non comme des résultats dus par le projet.

2.5 Critères et questions évaluatives

L'évaluation est structurée autour des six critères du Comité d'aide au développement de l'OCDE, adaptés à un exercice de mi-parcours, complétés par le critère de valeur ajoutée prévu par la politique de suivi-évaluation d'Expertise France et par des questions transversales.

Les questions ci-après sont indicatives. Pendant la phase de cadrage, l'équipe d'évaluation propose les critères les plus pertinents, parmi ceux de l'OCDE et ceux du référentiel d'évaluation d'Expertise France, et retient quatre à cinq questions évaluatives principales, déclinées si nécessaire en sous-questions. Elle les présente dans une matrice d'évaluation qui associe à chaque question des critères de jugement, des indicateurs et des sources.

Pour chaque critère, l'équipe d'évaluation formule une appréciation argumentée, fondée sur des éléments de preuve triangulés et assortie du niveau de confiance qu'ils permettent. Aucune notation chiffrée globale n'est demandée.

Tableau 4. Questions évaluatives indicatives

Critère	Questions évaluatives indicatives
Pertinence	Dans quelle mesure les objectifs et les activités du projet répondent-ils aux priorités des autorités (plan stratégique 2026-2030 du ministère des Finances, cadre harmonisé de l'UEMOA, engagements du programme appuyé par le FMI) et aux besoins des administrations bénéficiaires ? L'approche fondée sur la demande et la programmation concertée avec les bénéficiaires ont-elles permis d'adapter l'appui à l'évolution du contexte ? La logique d'intervention et les hypothèses de la théorie du changement restent-elles valides ?

Critère	Questions évaluatives indicatives
Cohérence	Les deux résultats et les six produits se renforcent-ils mutuellement, notamment entre la réforme budgétaire, la réforme comptable et le contrôle ? L'articulation entre l'expertise résidente, l'expertise périodique, l'expertise de courte durée et le plan de formations de l'École nationale d'administration est-elle efficace ? Le projet est-il complémentaire des autres interventions (appui budgétaire de l'Union européenne, FMI, Banque mondiale, Banque africaine de développement, Nations unies, autres partenaires) et contribue-t-il à leur coordination ?
Efficacité	Dans quelle mesure les produits prévus ont-ils été réalisés au regard du cadre logique de référence et des programmes de travail, et quels jalons intermédiaires des réformes ont été franchis ? Quels premiers changements dans les pratiques des administrations peut-on observer, et dans quelle mesure le projet y a-t-il contribué ? Les livrables (textes, guides, outils) et les formations sont-ils de qualité, connus et utilisés par les services ? Quels facteurs internes et externes ont favorisé ou limité l'atteinte des résultats ? Pour le résultat 2, les conditions d'un déploiement réussi en 2027 et en 2028 sont-elles réunies ?
Efficience	Les ressources humaines, financières et techniques ont-elles été mobilisées de manière économe et en temps utile, au regard des engagements contractés et du plan de passation des marchés, et pas seulement des décaissements ? Le dispositif de gestion, de pilotage et de contractualisation permet-il une mise en œuvre efficiente ? Le dispositif de suivi-évaluation fournit-il une information fiable et utile au pilotage ? Le projet est-il en mesure de mobiliser les ressources restantes d'ici décembre 2028 ?
Effets émergents	Quels signes précoces de changements institutionnels, organisationnels ou de comportement peut-on observer ? Dans quelle mesure le projet contribue-t-il de façon plausible à la transparence et à la redevabilité des finances publiques ? Des effets non prévus, positifs ou négatifs, sont-ils apparus ?
Perspectives de durabilité	Les administrations s'approprient-elles les réformes appuyées (validation des livrables, actes adoptés, organes créés, moyens affectés) ? Les capacités transférées sont-elles suffisantes pour que les acquis se maintiennent après le projet ? Quelles conditions (adoption des textes, système d'information, stabilité des équipes) doivent être réunies, et comment le projet peut-il y contribuer d'ici 2028 ?
Valeur ajoutée	En quoi l'intervention se distingue-t-elle de ce qu'un autre opérateur aurait pu apporter (expertise publique de pairs, connaissance du cadre UEMOA, travail en langue portugaise, présence résidente au sein des services) ?
Questions transversales	Dans quelle mesure le projet intègre-t-il l'égalité entre les femmes et les hommes, notamment dans la participation aux formations, la budgétisation sensible au genre et la ventilation des données ? Quels résultats le projet a-t-il obtenus dans la prise en compte du genre dans la préparation et l'exécution du budget ? Comment le projet prend-il en compte l'environnement et le climat, les droits humains et l'inclusion de la société civile ?

3. DÉROULEMENT DE LA MISSION

3.1 Approche méthodologique

Compte tenu du stade de mise en œuvre et de la nature des questions, la méthodologie est principalement qualitative et participative.

Elle est fondée sur la théorie du changement du projet et mobilise l'analyse de contribution, qui permet d'apprécier de façon raisonnée la part prise par le projet dans les changements observés, au côté des autres facteurs.

Elle s'appuie en priorité sur les données de suivi existantes, que l'équipe d'évaluation vérifie et complète, plutôt que de les reconstituer.

Les outils suivants sont attendus, l'équipe d'évaluation pouvant proposer d'autres approches dans son offre :

- Une revue documentaire de l'ensemble des documents du projet et des livrables produits ;
- Des entretiens semi-directifs avec les responsables des administrations bénéficiaires, la Délégation de l'Union européenne, les partenaires techniques et financiers, Expertise France et les experts mobilisés ;
- Des groupes de discussion avec des agents formés et des utilisateurs des outils, afin d'apprécier l'utilisation des acquis ;
- Une enquête courte, en ligne ou par téléphone, auprès d'un échantillon des participants aux formations, à partir de la base des participants tenue par le projet ;
- Trois à quatre études de cas sur des chantiers représentatifs, par exemple la transition vers le budget-programme, la réforme comptable et le compte général de l'État, le contrôle fondé sur les risques, et la trajectoire du volet transparence et société civile ;
- Un atelier de restitution et de validation des constats avec les bénéficiaires.

L'équipe d'évaluation applique les normes éthiques de l'évaluation : indépendance, impartialité, confidentialité des entretiens, consentement éclairé et absence de préjudice pour les personnes consultées. Les données sont ventilées par sexe chaque fois que possible.

3.2 Phases de la mission

Phase 1 : cadrage et revue documentaire (février 2027)

La phase de cadrage débute par une réunion de lancement à distance avec le gestionnaire de l'évaluation, suivie d'entretiens de cadrage avec l'équipe du projet, le siège d'Expertise France et la Délégation de l'Union européenne.

L'équipe d'évaluation exploite la documentation transmise par voie électronique et les données de suivi du projet.

Elle remet une note de cadrage qui comprend au moins :

- La compréhension des objectifs de l'évaluation et, le cas échéant, la reformulation des questions évaluatives ;
- La matrice d'évaluation (questions, critères de jugement, indicateurs, sources et méthodes de collecte) ;
- Une première analyse de la logique d'intervention et de l'évaluabilité de chaque volet ;
- Le choix des études de cas et la liste des personnes et des structures à rencontrer ;
- Les outils de collecte (guides d'entretien, questionnaire d'enquête) ;
- Le programme détaillé de la mission à Bissau et le calendrier des livrables.

Phase 2 : collecte des données à Bissau (mars 2027)

La mission de terrain, d'une durée indicative de dix jours ouvrés, débute après l'approbation de la note de cadrage.

L'équipe d'évaluation conduit les entretiens, les groupes de discussion et les études de cas, et administre l'enquête.

Elle informe chaque semaine le gestionnaire de l'évaluation de l'avancement des travaux. À l'issue de la mission, elle présente ses constats provisoires au groupe de référence, à partir d'un aide-mémoire.

Phase 3 : analyse, rapport et apprentissage (mars à avril 2027)

L'équipe d'évaluation analyse les données et rédige le rapport provisoire.

L'équipe du projet procède à une vérification factuelle et le gestionnaire de l'évaluation transmet des commentaires consolidés dans un délai de dix jours ouvrés.

Le rapport final est remis dans les sept jours ouvrés suivant la réception des commentaires, accompagné d'un tableau indiquant la suite donnée à chacun d'eux, ou les raisons pour lesquelles il n'a pas été retenu.

Les recommandations sont classées en trois catégories :

- Immédiates : applicables directement, avec peu de moyens ;
- À court terme : applicables dans les six mois, notamment dans le programme de travail de 2027 ;
- À moyen terme : applicables d'ici la clôture du projet en décembre 2028, ou utiles à la préparation de l'évaluation finale.

Chaque recommandation est précise, hiérarchisée et réalisable dans le cadre contractuel et budgétaire en vigueur et dans la durée restante du projet.

Elle indique son destinataire, son horizon et ses modalités de mise en œuvre. La phase se conclut par une séance d'apprentissage avec les bénéficiaires, la Délégation de l'Union européenne et Expertise France, afin de favoriser l'appropriation des conclusions.

3.3 Livrables

Les livrables sont remis par courriel au gestionnaire de l'évaluation, au format Word modifiable, et au format PowerPoint pour les présentations.

Le rapport est rédigé en français ; le résumé exécutif et la synthèse visuelle sont remis en français et en portugais.

Tableau 5. Livrables attendus

Livrable	Contenu	Échéance indicative
Note de cadrage	Contenu décrit à la phase 1 ; 15 pages au plus hors annexes	Fin février 2027
Aide-mémoire et restitution de fin de mission	Constats provisoires, points à approfondir ; présentation en portugais	Dernier jour de la mission à Bissau
Rapport provisoire	Rapport complet selon le plan ci-dessous ; 40 pages au plus hors annexes	Deux semaines après la fin de la mission
Rapport final	Rapport intégrant les commentaires, accompagné du tableau de traitement des commentaires	Sept jours ouvrés après réception des commentaires
Synthèse visuelle	Document de deux à quatre pages présentant les principaux constats et recommandations, avec les fichiers sources, destiné à l'ensemble des parties prenantes (autorités, directions générales bénéficiaires, Délégation de l'Union européenne, partenaires techniques et financiers, société civile)	Avec le rapport final
Séance d'apprentissage	Présentation et discussion des conclusions avec les parties prenantes	Dans les deux semaines suivant le rapport final

Le rapport final comprend au moins :

- Un résumé exécutif de quatre pages au plus, rédigé dans un langage clair ;
- Une introduction présentant les objectifs, le champ et le contexte de l'évaluation, ainsi que le projet évalué ;
- La méthodologie employée et ses limites ;
- Les constats et les conclusions, structurés de manière à répondre clairement aux questions évaluatives ;
- Les recommandations, classées comme indiqué à la phase 3 ;
- Les enseignements tirés, lorsqu'ils sont solidement étayés par les constats ;
- En annexe, la matrice d'évaluation, les outils de collecte, la liste des documents consultés, la liste des personnes rencontrées et la situation vérifiée des indicateurs du cadre logique au 12 décembre 2026.

Le rapport final approuvé est partagé avec les autorités bénéficiaires et la Délégation de l'Union européenne. Expertise France peut le verser dans le module d'évaluation d'OPSYS.

3.4 Gestion de l'évaluation

L'évaluation est gérée par le coordonnateur du PAGERT, gestionnaire de l'évaluation, avec l'appui de l'expert en suivi-évaluation du projet et de l'équipe projet du siège d'Expertise France.

Un groupe de référence accompagne l'exercice. Il réunit la Délégation de l'Union européenne, la Direction générale des prévisions et des études économiques en sa qualité de point focal de l'Union européenne au ministère des Finances, les directions générales bénéficiaires, le Tribunal de Contas et Expertise France.

Le gestionnaire de l'évaluation et le groupe de référence ont pour rôle :

- De faciliter les contacts entre l'équipe d'évaluation et les parties prenantes ;
- De garantir à l'équipe d'évaluation l'accès à l'ensemble des informations et de la documentation utiles ;
- D'examiner la note de cadrage et les outils de collecte, afin qu'ils soient bien adaptés aux activités conduites et aux interlocuteurs ;
- De commenter les constats provisoires et le rapport provisoire, les commentaires étant consolidés par le gestionnaire de l'évaluation ;
- De favoriser l'appropriation des conclusions et d'assurer le suivi de la réponse du projet aux recommandations.

L'équipe d'évaluation conduit ses travaux en toute indépendance.

Ses membres ne doivent pas avoir participé à la conception ou à la mise en œuvre du PAGERT, ni avoir été liés contractuellement au projet au cours des trois dernières années.

Ils signent une déclaration d'absence de conflit d'intérêts.

3.5 Coordination et logistique

Les modalités pratiques sont les suivantes :

- Le projet met à la disposition de l'équipe d'évaluation la documentation et les données de suivi sous forme électronique, adresse les lettres d'introduction aux administrations et appuie la prise de rendez-vous ;
- Le projet met à disposition une salle pour les groupes de discussion et l'atelier de restitution ;
- L'équipe d'évaluation organise et prend en charge ses déplacements, son hébergement et ses transports locaux, dans le respect des consignes de sécurité d'Expertise France ;

- Un point d'avancement est tenu chaque semaine avec le gestionnaire de l'évaluation, selon une forme convenue lors de la réunion de lancement ;
- Les entretiens se déroulent principalement en portugais : l'équipe d'évaluation doit être en mesure de conduire la collecte des données en portugais et de rédiger en français.

3.6 Calendrier indicatif

Le calendrier définitif est arrêté lors de la réunion de lancement.

Tableau 6. Calendrier indicatif

Étape	Contenu	Période indicative
Lancement et cadrage	Réunion de lancement, revue documentaire, entretiens de cadrage, note de cadrage	Février 2027
Approbation de la note de cadrage	Commentaires du groupe de référence et approbation	Fin février 2027
Mission à Bissau	Collecte des données, études de cas, restitution des constats provisoires	Mars 2027
Rapport provisoire	Analyse et rédaction	Deux semaines après la mission
Commentaires	Vérification factuelle et commentaires consolidés	Dix jours ouvrés
Rapport final et synthèse visuelle	Intégration des commentaires	Avril 2027
Séance d'apprentissage	Présentation des conclusions aux parties prenantes	Avril ou mai 2027

3.7 Budget et volume de travail

Le budget maximal de l'évaluation est de 25 000 euros, toutes dépenses comprises : honoraires, déplacements internationaux, frais de séjour, transports locaux et traduction.

À titre indicatif, le volume de travail est estimé à environ 30 jours-expert, dont 10 jours ouvrés de mission à Bissau. Le soumissionnaire peut proposer une répartition différente, qu'il justifie dans son offre.

L'échéancier des paiements est proposé par le soumissionnaire et lié à l'approbation des livrables. À titre indicatif : 30 % à l'approbation de la note de cadrage et 70 % à l'approbation du rapport final.

4. PROFIL ET QUALIFICATIONS REQUISES

4.1 Composition de l'équipe

L'évaluation est conduite par un chef de mission international, évaluateur senior spécialiste de la gestion des finances publiques, qui porte la responsabilité de l'ensemble de l'évaluation.

Il peut être appuyé par un expert national, dont la connaissance de l'administration bissau-guinéenne facilite la collecte des données.

Une équipe composée d'au moins une femme et d'au moins un homme est encouragée. Une connaissance approfondie de la gestion des finances publiques est requise pour au moins un membre de l'équipe.

4.2 Chef de mission

Qualifications et expérience requises :

- Diplôme de niveau master ou équivalent en économie, finances publiques, gestion publique, évaluation des politiques publiques ou discipline équivalente ;
- Au moins douze ans d'expérience professionnelle dans l'évaluation de projets de coopération ou dans la gestion des finances publiques ;
- Au moins cinq évaluations de projets ou de programmes de gouvernance ou de finances publiques, dont au moins deux financés par l'Union européenne, et au moins une évaluation à mi-parcours ;
- Bonne connaissance des réformes budgétaires et comptables (budget-programme, comptabilité en droits constatés, contrôle interne et audit), du cadre PEFA et du cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA ;
- Expérience en Afrique de l'Ouest ; une expérience dans un pays lusophone, et en particulier en Guinée-Bissau, est un atout.

Compétences requises :

- Maîtrise des méthodes d'évaluation qualitatives et quantitatives, de l'évaluation fondée sur la théorie du changement et de l'analyse de contribution ;
- Capacité à animer des ateliers participatifs et à dialoguer avec des interlocuteurs de haut niveau dans un contexte institutionnel complexe ;
- Qualités rédactionnelles avérées et capacité à présenter des analyses complexes de manière claire et synthétique ;
- Connaissance des approches sensibles au genre ;
- Excellente maîtrise du français écrit et oral, et maîtrise professionnelle du portugais.

4.3 Expert national

Qualifications et expérience requises :

- Diplôme universitaire en économie, gestion, finances publiques ou sciences sociales ;
- Au moins sept ans d'expérience dans la gestion des finances publiques, la gouvernance ou l'évaluation en Guinée-Bissau ;
- Bonne connaissance de l'organisation du ministère des Finances et des institutions de contrôle ;
- Expérience de la collecte de données qualitatives ;
- Maîtrise du portugais ; une bonne compréhension du français est requise. Maîtrise du créole souhaité.

5. MODALITÉS DE SOUMISSION

5.1 Offre technique

L'offre technique, de cinq pages au plus hors annexes, comprend :

- La compréhension du contexte, de la finalité et des objectifs de l'évaluation ;
- L'approche méthodologique proposée, y compris une matrice d'évaluation préliminaire, l'approche d'échantillonnage et les études de cas envisagées, ainsi que l'analyse des difficultés prévisibles et des moyens d'y répondre ;
- Le dispositif d'assurance qualité interne (relecture par un pair, contrôle de la cohérence entre constats, conclusions et recommandations) ;
- L'organisation de l'équipe, la répartition des tâches et le calendrier de travail, avec le nombre de jours par expert.e et par phase ;
- En annexe, les curriculum vitae des experts proposés, mettant en évidence les expériences pertinentes pour cette évaluation, deux références de missions d'évaluation comparables, avec les coordonnées des commanditaires, et la déclaration d'absence de conflit d'intérêts.

5.2 Offre financière

L'offre financière, présentée dans un document distinct et exprimée en euros, détaille :

- Les honoraires journaliers de chaque expert et le nombre de jours par expert et par phase ;
- Les frais de déplacement international, de séjour et de transport local ;
- Les frais de traduction ;
- Le montant total, dans la limite de 25 000 euros, et l'échéancier de paiement proposé.

5.3 Évaluation des offres

Les offres sont évaluées selon les règles d'Expertise France applicables aux marchés, sur la base de la grille suivante.

Tableau 7. Grille d'évaluation des offres

Critère	Note maximale
Compréhension des termes de référence et des objectifs de l'évaluation	15
Approche méthodologique, dispositif de contrôle de la qualité, pertinence des outils proposés et analyse des difficultés	30
Organisation des tâches et calendrier (par consultant.e)	10
Expérience et compétences de l'équipe d'évaluation	25
Offre financière	20
Total	**100**

ANNEXES

Annexe 1. Cadre logique de référence

Le tableau ci-après reprend les indicateurs du cadre logique de référence, avec leurs valeurs de référence et leurs cibles. Les cibles sont des cibles de fin de projet (2028). L'indicateur P1.3-2 est suivi pour information. La situation des indicateurs au 12 décembre 2026 est remise à l'équipe d'évaluation au début de la phase de cadrage.

Code	Indicateur	Valeur de référence	Cible 2028
Objectif général : promouvoir la transparence et la redevabilité des finances publiques en Guinée-Bissau			
OG-1	Crédibilité du budget (PEFA PI-1)	2014 : C (PEFA 2013-2014)	B
OG-2	Note de la Banque mondiale sur la qualité de la gestion budgétaire et financière (CPIA)	2023 : 2,6	3
OG-3	Note issue de l'enquête Open Budget Survey	2023 : 20 (5 + 4 + 11)	30
OG-4	Indice de perception de la corruption de Transparency International	2024 : 21	25
OG-5	Taux global de mise en œuvre des directives de l'UEMOA sur les finances publiques	2023 : 38,1 %	55 %
Objectif spécifique 1 : améliorer l'efficacité des systèmes, des procédures et des capacités de gestion des finances publiques			
OS1-1	Analyse de genre dans la politique budgétaire (PEFA sensible au genre, GFPSG-3)	2024 : non déterminé (D)	D+
OS1-2	Approbation du plan directeur de gestion des finances publiques ou feuille de route	2024 : niveau 0	Niveau 4
OS1-3	Score dans la matrice de maturité « Programmation des dépenses et système de gestion budgétaire »	2024 : niveau 1	Niveau 3
OS1-4	Score dans la matrice de maturité « Contrôle financier et contrôle interne »	2024 : niveau 2	Niveau 3
OS1-5	Pourcentage des documents normatifs produits pour le cadre normatif de la comptabilité générale et patrimoniale	2024 : 0 %	70 %
OS1-6	Audit interne, note PEFA (PI-26)	2024 : D	C+
Produit 1.1 : renforcement des capacités en planification budgétaire et stratégique			
P1.1-1	Pourcentage d'agents formés qui améliorent leurs connaissances en gestion des finances publiques, genre et environnement	2024 : 0 %	75 %
P1.1-2	Nombre d'agents publics formés à la gestion des finances publiques, au genre et à l'environnement	2024 : 0	665
Produit 1.2 : renforcement de la programmation et de la budgétisation des dépenses			
P1.2-1	Pourcentage d'agents formés qui améliorent leurs connaissances en programmation des dépenses et systèmes de gestion budgétaire	2024 : 0 %	75 %
P1.2-2	Nombre d'agents formés à la programmation des dépenses et aux systèmes de gestion budgétaire	2024 : 0	225
Produit 1.3 : amélioration de l'exécution des dépenses, de la passation des marchés et du contrôle interne			
P1.3-1	Pourcentage de documents du cadre de référence des missions d'audit et d'inspection approuvés	2024 : 0 %	66,67 % (2 sur 3)
P1.3-2	Pourcentage d'agents formés qui améliorent leurs connaissances en audit et inspection (pour information)	2024 : 0 %	75 %
P1.3-3	Nombre de personnes formées à l'audit interne et à l'inspection	2024 : 0	250
P1.3-4	Nombre de missions d'audit, de suivi d'audit et d'inspection effectuées	Non déterminé	15 (cumulé)
P1.3-5	Nombre de personnes formées au contrôle financier et au contrôle interne	2024 : 0	100
P1.3-6	Pourcentage d'agents formés qui améliorent leurs connaissances en contrôle financier et contrôle interne	2024 : 0 %	75 %
P1.3-7	Nombre de personnes formées à la comptabilité générale et à la comptabilité des matières	2024 : 0	100
P1.3-8	Pourcentage d'agents formés qui améliorent leurs connaissances en comptabilité générale et patrimoniale	2024 : 0 %	75 %

Code	Indicateur	Valeur de référence	Cible 2028
Objectif spécifique 2 : renforcer le cadre et les conditions de la participation, de la transparence et du contrôle			
OS2-1	Note de transparence de l'Open Budget Survey	2023 : 5 sur 100	10 sur 100
OS2-2	Contrôle et audit externes : matrice de maturité et pilier VII du PEFA	2024 : niveau 0	Niveau 2
OS2-3	Perception des organisations de la société civile quant à leur implication dans le budget	2025 : 0	Score supérieur à 3
OS2-4	Degré de maturité des mécanismes de lutte contre la corruption à la DGTCP et à l'IGF	2024 : 0	Niveau 4
Produit 2.1 : promotion de l'accès public et égal à l'information sur les finances publiques			
P2.1-1	Nombre de budgets citoyens annuels élaborés et publiés	2024 : 0	1
P2.1-2	État d'avancement de la stratégie de communication et de sensibilisation	2024 : niveau 0	Niveau 4
P2.1-3	Nombre de réunions organisées dans le cadre des espaces de dialogue avec les citoyens et la société civile	2024 : 0	8
P2.1-4	Nombre de séances de formation à l'éducation financière	2024 : 0	4
P2.1-5	Nombre d'organisations de la société civile formées à la gestion des finances publiques	2024 : 0	4
P2.1-6	Mise en place du portail de transparence citoyenne	2025 : niveau 0	Niveau 4
P2.1-7	Disponibilité de la documentation financière publique	2024 : 0	4
Produit 2.2 : renforcement des capacités de contrôle du Parlement, de la Cour des comptes et de la société civile			
P2.2-1	Amélioration des connaissances des personnes formées au contrôle externe	2024 : 0 %	75 %
P2.2-2	Nombre cumulé de personnes formées au contrôle externe	2024 : 0	250
P2.2-3	Nombre cumulé de personnes de la société civile participant aux activités de renforcement	2024 : 0	100
Produit 2.3 : amélioration des mécanismes de lutte contre la corruption			
P2.3-1	Pourcentage de personnes formées qui améliorent leurs connaissances en lutte contre la corruption	2024 : 0 %	75 %
P2.3-2	Nombre de personnes formées au leadership et au plaidoyer anticorruption	2024 : 0	100
P2.3-3	Nombre d'institutions disposant d'un code de conduite nouveau ou amélioré	2024 : 0	2 (IGF et DGTCP)
P2.3-4	Pourcentage d'entreprises publiques sensibilisées aux obligations de déclaration	2024 : 0 %	60 %
P2.3-5	Contribution à la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption	2025 : 0 % (52 recommandations)	70 % (36 recommandations)

Source : cadre logique de référence du PAGERT, validé par la Délégation de l'Union européenne.

Annexe 2. Documentation mise à la disposition de l'équipe d'évaluation

Documents contractuels et de cadrage :

- Accord de contribution et description de l'action ;
- Rapport de démarrage et cadre logique de référence validé, avec ses fiches d'indicateurs ;
- Théorie du changement et dispositif de suivi, d'évaluation, de redevabilité et d'apprentissage du projet.

Documents de pilotage et de reporting :

- Rapport technique de la première année et rapport technique de la deuxième année ;
- Comptes rendus et relevés de décisions des comités de pilotage de juillet 2025 et du 24 juin 2026 ;
- Programmes de travail et plan de passation des marchés 2027-2028 ;
- Rapports financiers et tableaux de suivi budgétaire ;
- Revues de projet réalisées avec le siège d'Expertise France.

Données de suivi :

- Matrice des activités ;
- Tableau de bord de suivi des indicateurs du cadre logique et indicateurs THEMA ;
- Base des formations, des participants et des fiches d'évaluation des formations.

Livrables produits avec l'appui du projet :

- Termes de référence et rapports des missions d'expertise ;
- Projets de textes, guides, référentiels, cartographies et outils remis aux administrations ;
- Supports de formation.

Documents de contexte :

- Plan stratégique 2026-2030 du ministère des Finances ;
- Rapports du FMI sur le programme appuyé par la facilité élargie de crédit ;
- Rapports d'évaluation de l'UEMOA sur la mise en œuvre des directives ;
- Diagnostics des partenaires techniques et financiers.

Annexe 3. Liste indicative des parties prenantes à rencontrer

Structure	Interlocuteurs	Thèmes à aborder
Ministère des Finances, cabinet	Secrétaire d'État au Trésor ; Secrétaire d'État au Budget et aux Affaires fiscales	Orientations des réformes, pilotage, appropriation
Direction générale du budget	Directeur général et cadres chargés de la préparation du budget et de la programmation pluriannuelle	Budget-programme, calendrier budgétaire, communication budgétaire
Direction générale du Trésor et de la comptabilité publique	Directeur général et responsables de la comptabilité et du contrôle interne comptable	Réforme comptable, compte général de l'État, garanties
Direction générale des prévisions et des études économiques	Directrice générale, point focal de l'Union européenne	Coordination, cadrage macro-budgétaire
Direction générale du contrôle financier	Directeur général et contrôleurs	Modernisation du contrôle financier
Inspection générale des finances	Inspecteur général et inspecteurs	Référentiel d'audit, missions, lutte contre la corruption
Secrétariat national du patrimoine de l'État	Secrétaire national et agents	Comptabilité des matières, contrôle interne du patrimoine
Tribunal de Contas	Président, magistrats et vérificateurs	Audit de performance, avis sur le compte général
Assemblée nationale populaire	Commission chargée des finances	Contrôle parlementaire du budget
École nationale d'administration	Direction et responsables pédagogiques	Plan de formations généralistes
Organisations de la société civile	Organisations formées par le projet	Participation, transparence, suivi budgétaire
Délégation de l'Union européenne	Chef de section et chargé de programme	Pertinence, coordination, attentes
Partenaires techniques et financiers	FMI, Banque mondiale, Banque africaine de développement, Nations unies, autres partenaires	Cohérence et complémentarité
Expertise France	Équipe du projet, siège, experts mobilisés	Mise en œuvre, pilotage, suivi-évaluation

Liste indicative, non exhaustive et non limitative : l'équipe d'évaluation la complète si elle identifie d'autres acteurs pertinents et la précise dans la note de cadrage.