Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement
Service de l'Évaluation spéciale de la Coopération belge au Développement

Évaluation de l'approche belge en matière de fragilité

Rapport de l'étude pays pour la République de Guinée

20/08/2024

Giulio de Tommaso, Aliou Barry

L'évaluation a été menée par C-lever.org et a bénéficié de l'appui d'un comité d'accompagnement à Bruxelles. Le Service de l'Evaluation spéciale a assuré la conformité de l'évaluation aux termes de référence.

Les opinions exprimées dans ce document représentent les points de vue des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position du SPF Affaires Etrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement.

Ce rapport n'est pas un rapport d'évaluation autonome mais un document de travail en soutien au rapport d'évaluation sur l'approche belge en matière de fragilité.

Table des matières

Table des matières 2
Abréviations et acronymes 4
1 Introduction 5
1.1 Contexte socio-économique 5
1.1.1 Une histoire politique caractérisée par l'autoritarisme et la violence 6
1.1.2 Un pays géographiquement, socialement et ethniquement hétérogène 7
1.1.3 Des défis économiques importants et des institutions faibles et peu performantes. 7
1.2 Éléments pertinents de l'APD belge en Guinée 8
1.3 Présentation des thèmes majeurs abordés et approche méthodologique 11
1.4 Déroulement de la mission 15
1.5 Présentation du rapport et des différentes sections 16
2 Apprentissages par thème abordé & Recommandations 17
2.1 Thème 2 – Analyse contextuelle et gestion des risques liés à la fragilité et à des situations de crise 17
2.1.1 Outils et pratiques d'analyse 17
2.1.2 Adaptation aux crises 20
2.1.3 Implication des partenaires locaux et communautaires 21
2.2 Thème 3 – Flexibilité programmatique et budgétaire 23
2.3 Thème 4 – Réponses particulières aux défis de fragilité 27
2.3.1 Réponses aux défis de fragilité 27
2.3.2 Réponses aux défis de fragilité avec le nouveau portefeuille pays ENABEL (2024-2028) 29
2.4 Thème 5 – Renforcement de la société civile et de la cohésion sociale 31
2.5 Thème 6 – Renforcement des institutions publiques et collaboration avec des autorités issues de processus extraconstitutionnels 33
3 Récapitulation des éléments de réponse aux questions d'évaluation 35
3.1 QE1 Dans quelle mesure la coopération belge bénéficie-t-elle effectivement d'une approche cohérente en matière de fragilité ? 35
3.2 QE2 Quels résultats la 'Coopération belge au Développement' obtient-elle en réponse aux contextes de fragilité complexes et volatils ? 41
4 Conclusions principales de l'étude pays 44
4.1 Conclusions 44
4.1.1 Thème 2 : Analyse contextuelle et gestion des risques liés à la fragilité et aux situations de crise 44
4.1.2 Thème 3 : Flexibilité programmatique et budgétaire 45
4.1.3 Thème 4 : Réponses spécifiques aux défis de la fragilité 45

4.1.4 Thème 5 : Renforcement de la société civile et de la cohésion sociale 46
4.1.5 Thème 6 : Renforcement des institutions publiques et collaboration avec les autorités issues de processus extraconstitutionnels 46
4.2 Recommandations 46
4.2.1 Analyse contextuelle 46
4.2.2 Flexibilité programmatique et budgétaire 48
4.2.3 Renforcement de la société civile et de la cohésion sociale 48
4.2.4 Collaboration avec les institutions publiques et les autorités extraconstitutionnelles 48
4.2.5 Communication avec les parties prenantes et engagement public 49
5 Annexes 50
5.1 Annexe 1 Aperçu des questions abordées par thème 50
5.2 Annexe 2 : Thématiques pertinentes identifiées par le groupe d'accompagnement pays 57
5.3 Annexe 3 : Informations additionnelles sur quelques cas analysés 61
5.3.1 Partenariat avec l'OHCHR 61
5.3.2 Résultats obtenus par les projets MEMISA 61

Abréviations et acronymes

ACNG	Acteurs de la Coopération Non Gouvernementale (dans le cadre de la coopération au développement par la Belgique)
AFD	Agence Française au développement
ANAFIC	Agence Nationale de Financement des Collectivités
APD	Aide Publique au Développement
APE	Accord de partenariat économique
APEK	Association pour le développement économique de Kindia
CAPACITA	Projet de Renforcement des Capacités de l'Administration Guinéenne
CSC	Cadre Stratégique Commun
DEA-CKM	Développement du partenariat Agricole sur l'axe Conakry-Kindia-Mamou
DGD	Direction Générale de la Coopération au développement
ENABEL	Agence belge de coopération au développement
FMG	Fraternité Médicale Guinée
FMI	Fond Monétaire International
FOBAC	Forum Belge des Acteurs de la Coopération non gouvernementale
FRIT	Projet Fragilité, Innovation et Territoire
FRAME	Outil d'analyse de risques et d'opportunités dans un contexte de fragilité
MATD	Ministère de l'Administration du territoire et de la Décentralisation.
MEMISA	MEMISA – un ACNG belge actif dans la coopération au développement dans le secteur de la santé
ODA	Official Development Assistance
ONHCR	Haut-Commissariat des Droits de l'Homme – Nations Unies
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PRI	Programme de Référence intérimaire de la Transition 2022-2025
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
TRIAS	TRIAS ONG Belge
SANITA	SANITA Clean Cities Project (financé par UE et géré by ENABEL)
SES	Service de l'Évaluation spéciale de la Coopération belge au Développement - Service public fédéral des Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement (de la Belgique)
UE	Union Européenne
VBG	Violence basée sur le genre

1 Introduction

Cette étude fait partie de « l'Évaluation de l'approche belge en matière de fragilité ». La Phase 3 de cette évaluation se concentre sur six études pays (Burkina Faso, Burundi, **Guinée,** Mali, Niger et RDC).

Les interviews, l'enquête en ligne et la revue documentaire des phases 1 et 2 de l'évaluation ont déjà permis d'identifier et de prioriser certains thèmes majeurs pour les études pays. Ces thèmes majeurs sont : -1- Coordination et synergies (Nexus, 3D, partenariats internationaux) ; -2- Analyses de contextes, gestion des risques, anticipation/adaptation aux crises ; -3- Flexibilité programmatique et budgétaire ; -4- Réponses particulières aux défis de la fragilité ; -5- Renforcement de la société civile et cohésion sociale ; -6- Renforcement des institutions publiques.

Pour chaque pays, plusieurs thèmes majeurs de l'évaluation ont été examinés à travers 6 cas d'étude, sélectionnés en fonction de la valeur qu'ils représentent dans le cadre plus large de l'évaluation. Autrement dit, chaque pays a fait l'objet d'une analyse spécifique et détaillée, qui apportera des éléments intéressants pour une meilleure compréhension globale de l'approche belge en matière de fragilité, tout en ciblant l'analyse des aspects de l'approche fragilité qui sont particulièrement pertinents pour les acteurs impliqués dans le pays concerné.

Au-delà des éléments documentés lors des Phases 1 et 2, la sélection de ces cas d'étude prend aussi en compte : (i) l'analyse des tendances budgétaires dans l'allocation sectorielle de l'Aide Publique au Développement (APD ou *Official Development Assistance*, ODA, en anglais), menée sur les dépenses effectuées entre 2011 et 2022 – cf. §1.2 ; (ii) des consultations avec les Groupes d'accompagnement pays, composés des représentants des ambassades, d'ENABEL et des Acteurs de la Coopération Non-Gouvernementale (ACNG) ; (iii) des échanges avec des membres du Comité d'accompagnement ainsi qu'avec le Service de l'Évaluation Spéciale, basés en Belgique.

Dans ce premier chapitre nous allons décrire le contexte socio-économique dans lequel évolue l'assistance belge au développement, pour ensuite décrire l'évolution de l'APD belge sur la période d'évaluation. Enfin nous présenterons les thèmes majeurs de l'évaluation pour le cas d'étude de la Guinée et décrirons le déroulement de la mission de terrain.

1.1 Contexte socio-économique

La République de Guinée est un pays côtier située en Afrique occidentale[1]. Elle a une superficie de 245 857 Km² et sa population était estimée à 14 456 143 habitants en 2024[2]. Le pays est riche en ressources naturelles, mais malgré ses richesses[3] la Guinée est classée parmi les pays les moins avancés, enregistre de faibles performances en matière d'indicateurs socio-économiques[4] et fait partie des pays qui produisent le moins de richesses par habitant avec un produit intérieur brut par tête de 1300 dollars[5]. Bien que sur le plan social la Guinée soit considérée un pays stable, elle a été souvent traversée par des troubles civils importants et reste politiquement fragile. La faiblesse de la gouvernance et la sous-utilisation

[1] Elle est limitée à l'Est par la Côte d'Ivoire, au Sud par le Liberia et la Sierra Leone, au Nord par le Sénégal et le Mali, à l'Ouest par l'Océan Atlantique et la Guinée Bissau. Source : Encyclopaedia Britannica

[2] Source: Nations unies.

[3] Le secteur minier représente une part importante des revenus intérieurs du pays. On y trouve des zones aurifères[3], diamantifères[3] et des zones Bauxitiques[3]. L'or et le diamant font l'objet d'une exploitation à la fois traditionnelle et industrielle alors que la bauxite est exploitée de façon industrielle. Ces zones minières constituent des pôles d'attraction des populations actives en quête d'emplois.

[4] Elle arrive 182e rang sur 191pays en 2021 classement HDI du PNUD

[5] Le PIB de la Guinée en 2023 était estimé a 10,43 milliards de dollars

des ressources naturelles, pourtant nombreuses et diversifiées ont abouti à faire de sa population une parmi les plus pauvres du monde.

1.1.1 Une histoire politique caractérisée par l'autoritarisme et la violence

La République de Guinée est le premier pays de l'Afrique Francophone au Sud du Sahara à obtenir son indépendance de la France le 2 octobre 1958. Depuis cette date, le pays a connu une série de transformations politiques et économiques significatives, souvent marquées par une instabilité structurelle et des changements de régime abrupts, principalement via des coups d'État.

Le premier président, Sékou Touré, instaure un régime socialiste autoritaire dès l'indépendance, caractérisé par une politique de non-alignement et un contrôle étroit sur les libertés civiles. Cette période a été profondément marquée par des purges politiques et des violations des droits humains. Après le décès de Touré en 1984, un coup d'État militaire a porté Lansana Conté au pouvoir, inaugurant ainsi une ère de gouvernance personnelle où les décisions politiques étaient fortement influencées par les affiliations ethniques, avec Conté représentant principalement les intérêts de l'ethnie Soussou.

À la mort de Conté en 2008, le pays a traversé une courte période de transition marquée par un autre coup d'État, qui a vu l'arrivée au pouvoir de Moussa Dadis Camara, un forestier. Cette période a été témoin de graves instabilités, notamment le massacre tragique de manifestants en 2009, reflétant les tensions sous-jacentes entre les groupes ethniques et politiques.

En 2010, Alpha Condé est élu à la présidence dans le cadre des premières élections libres du pays. Son mandat a été orienté vers des tentatives de réformes économiques et une stabilisation politique, mais gardant l'exploitation des tensions ethniques et la répression d'une vraie liberté d'expression. L'ethnicisation de la vie politique du pays sous le régime d'Alpha Condé a maintenu la faiblesse des institutions guinéennes qui continuent à être affectées par des interférences de tout genre.

De fait, l'expérience de gouvernance démocratique sensée assurer davantage de redevabilité des institutions envers le citoyen s'est vite révélée décevante. Plutôt que renforcer la légitimité des institutions, elle a progressivement confirmé le sentiment que celles-ci opèrent pour avantager certains groupes par rapport à d'autres et indépendamment de la volonté citoyenne[6].

Comme le démontre la figure 2, l'enquête d'*afrobaromètre* qui a précédé l'élection de 2020 montre clairement le scepticisme envers les institutions démocratiques et politiques. A l'aube des élections de 2020, la grande majorité des Guinéens (70%) s'estimait insatisfaite de la manière dont la démocratie fonctionne dans leur pays et ce sentiment s'est renforcé au lendemain (78%)du coup d'état militaire, un sentiment qui est plus ou moins prononcé selon l'appartenance ou non à une ou l'autre ethnie, leur statut socio-économique et leur lieu de résidence.

Plus de quatre guinéens sur dix (39%), les communautés qui ne votent pas pour le parti au pouvoir souffrent, au moins quelque fois, de conséquences négatives, telles que le manque de soutien de la part du gouvernement pour les services locaux ou les projets de développement[7]. Dans cette même enquête, moins de la moitié des répondants considèrent que les élections assurent bien que les représentants à l'Assemblée nationale représentent bien les vues du peuple[8]. Enfin, l'enquête révélait qu'en 2019, presque la moitié des citoyens ou plus considérait que le président ignore « souvent » ou « toujours » l'Assemblée nationale

[6] UNECA/Statview (2013) Etat de

[7] Selon la même enquête afro baromètre, dans la région de Kankan, une majorité se considèrent satisfaits par la gouvernance démocratique en Guinée, cependant ce point de vue n'est pas est partagé par la majorité des répondants vivant dans les régions de Labé (26%) et de Boké (47%)

[8] Même si la majorité des habitants de la région de Kankan, parlant Maninka et nantis affirment que les élections garantissent la représentativité de l'Assemblée Nationale. Une évaluation positive du fonctionnement des élections est moins fréquente parmi ceux qui voient un traitement injuste par leur groupe ethnique et ceux qui habitant le milieu urbain.

et les tribunaux du pays (54%). Devant la loi, les citoyens guinéens en majorité se sentaient traités inégalement, et en particulier que les officiels qui commettent des crimes restent généralement impunis.

La modification de la constitution pour permettre un troisième mandat présidentiel, qui était opposée par une très forte majorité des Guinéens [9](76%)[10] a déclenché un autre coup d'État en 2021, dirigé par le colonel Mamadi Doumbouya, illustrant la persistance de l'instabilité politique et la prévalence des coups d'État comme mécanisme de changement politique. Ce coup d'état a été reçu dans le pays sans grosse réaction citoyenne.

Encore une fois des données récentes d'Afrobaromètre (2024) révèlent que même s'ils préfèrent la démocratie à tout autre forme de gouvernance, plus de 68% des citoyens approuvent d'interventions militaires en cas d'abus de pouvoir[11].

Après un départ encourageant, caractérisé par des forts investissements en infrastructure routière notamment, le nouveau régime commence à ressentir des mal humeurs sociales. Les tensions croissantes, notamment en raison de coupures d'électricité et de restrictions de l'espace social se multiplient. Les manifestations, souvent réprimées, et les grèves perturbent l'ordre public et créé un climat d'incertitude et de méfiance envers les autorités. Ces crises politiques ont mis en évidence les profondes divisions au sein de la société guinéenne et les défis liés à la mise en place d'un système politique inclusif et représentatif.

1.1.2 Un pays géographiquement, socialement et ethniquement hétérogène

La Guinée est divisée en plusieurs grandes régions, chacune avec sa propre composition ethnique prédominante qui, historiquement, a joué un rôle crucial dans la structuration de la politique locale et nationale. Les Peuls dominent dans la région de la Moyenne-Guinée, les Malinkés dans la Haute-Guinée, tandis que les Soussous sont majoritaires en Basse-Guinée. En plus des divisions régionales et ethniques, la Guinée est également marquée par des distinctions internes au sein même des groupes ethniques, notamment des divisions de classe qui complexifient davantage la dynamique sociale et politique du pays.

Les régions du pays diffèrent également sur le plan climatique et géographique[12], ce qui affecte les modes de vie, l'économie locale et les ressources disponibles. La Basse-Guinée, par exemple, bénéficie d'un climat humide et est riche en agriculture, tandis que la Haute-Guinée, plus sèche, est célèbre pour ses activités minières. Ces variations contribuent à des déséquilibres économiques et sociaux entre les régions, exacerbant souvent les tensions politiques et les sentiments d'exclusion ou de favoritisme dans la répartition des ressources et des opportunités de développement.

1.1.3 Des défis économiques importants et des institutions faibles et peu performantes.

Malgré son riche potentiel en ressources naturelles, la Guinée est confrontée à de sérieux défis économiques exacerbés par des institutions faibles et un accès limité aux services de base, créant un environnement où le développement durable et l'inclusion sociale sont gravement entravés.

Le premier de ces défis est la dépendance excessive de l'économie guinéenne aux secteurs extractifs, notamment la bauxite, l'or et le diamant. Bien que ces industries génèrent d'importants revenus d'exportation, elles offrent peu d'emplois locaux et sont sujettes à la

[9] Cette proportion dépasse 85% dans les régions de Mamou (86%), Kindia (89%) et Labé (98%).

[10] Les Guinéens ont-ils des aspirations politiques contradictoires – Depeche 652 d'Afrobarometer – Aliou Barry.

[11] La même enquête révèle qu'une grosse majorité (78) souhaite maintenir la limitation à deux mandats pour les gouvernants dans la nouvelle constitution,

[12] Elle comprend quatre régions naturelles plus la zone spéciale de Conakry. Les régions naturelles sont assez distinctes et homogènes du point de vue géo-écologique.

volatilité des prix sur les marchés mondiaux. Cette monoculture économique laisse peu de place pour le développement d'autres secteurs clés comme l'agriculture, la manufacture, ou les services, qui sont cruciaux pour l'absorption de la main-d'œuvre locale et la réduction de la pauvreté.

En outre, la Guinée souffre d'un taux élevé de chômage, en particulier parmi les jeunes et les femmes, exacerbé par un système éducatif qui ne répond pas aux besoins du marché du travail. L'éducation, souvent de qualité médiocre et inégalement distribuée, limite sévèrement le développement des compétences nécessaires pour stimuler l'innovation et l'entrepreneuriat local.

La faiblesse institutionnelle en Guinée est un autre obstacle majeur. La corruption endémique[13], l'inefficacité bureaucratique, et un système judiciaire souvent perçu comme partiel et inefficace minent la confiance dans les institutions publiques et découragent les investissements, tant locaux qu'étrangers. Les règles souvent opaques et les régulations changeantes créent un environnement d'affaires incertain, où les coûts liés au non-respect des réglementations peuvent être exorbitants.

En ce qui concerne l'accès aux services de base, la situation est particulièrement préoccupante. De larges portions de la population n'ont pas accès à l'eau potable, à des installations sanitaires adéquates, ou à une électricité fiable. Cette carence affecte non seulement la santé publique mais aussi la capacité des entreprises à fonctionner efficacement et des enfants à apprendre dans des conditions favorables. Les infrastructures de transport, essentielles pour le commerce et le développement économique, restent sous-développées, particulièrement en dehors des grands centres urbains.

Depuis 2015, la Guinée a été confrontée à une série de chocs et de crises de diverses natures qui ont exacerbé ses vulnérabilités économiques et institutionnelles, mettant à rude épreuve la résilience de sa population et de ses infrastructures.

Le pays a été durement touché par l'épidémie d'Ébola qui a débuté en 2014 et s'est poursuivie jusqu'en 2016. Cette crise sanitaire a non seulement causé des pertes humaines considérables mais a également eu un impact dévastateur sur l'économie guinéenne. Le secteur de la santé, déjà insuffisamment équipé et sous-financé, a été submergé, révélant de graves lacunes en termes de capacité de réponse à des urgences de grande envergure. Comme le reste du monde, le pays a aussi été mis à l'épreuve par le COVID.

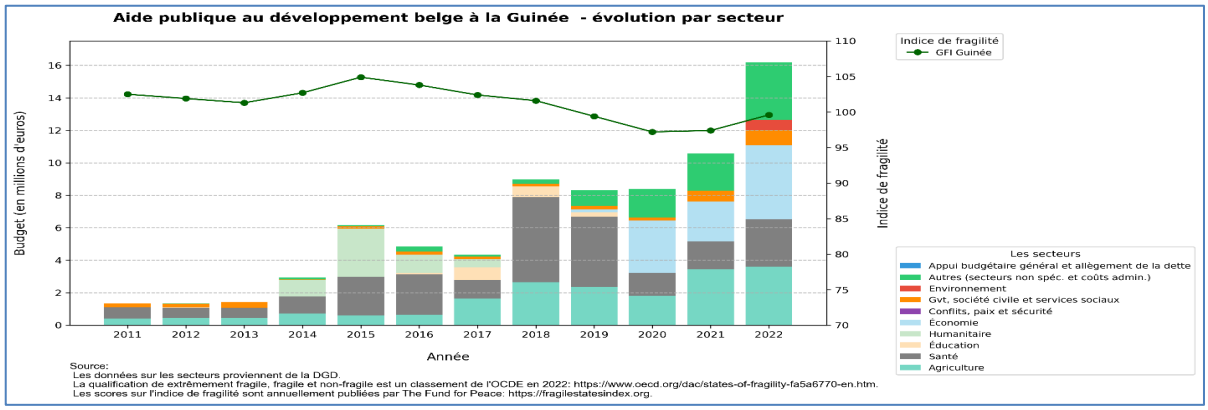
C'est dans ce contexte que s'inscrit l'appui belge au développement du pays, dans la période sous observation.

1.2 Éléments pertinents de l'APD belge en Guinée

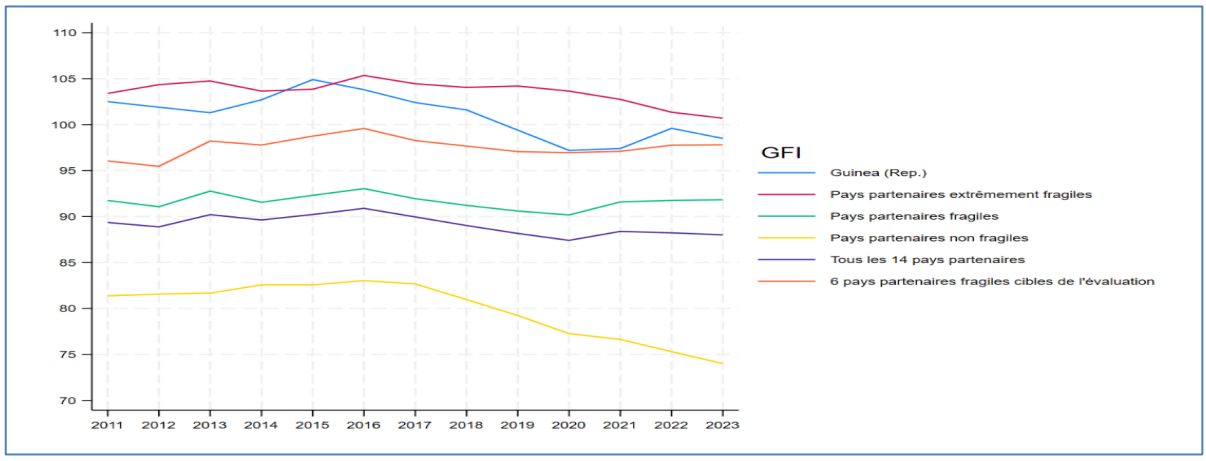
Avant 2015, l'intervention de la coopération belge en guinée se faisait exclusivement à travers d'ONG, La Guinée étant devenu un pays partenaire de la coopération bilatérale gouvernementale de la Belgique seulement en 2017. Depuis, on observe une augmentation du volume de l'APD belge pour la Guinée. L'APD du pays évolue de moins de 2 millions € en 2011 à 16 millions € en 2022[14].

[13] *Transparency international Corruption Perception Index* positionne la Guinée à la 141eme position sur 180 pays classés. Bien que la loi prévoie des sanctions pénales pour la corruption des fonctionnaires, elle n'est pas souvent appliquée. Selon les Indicateurs de gouvernance mondiale de la Banque mondiale pour 2017, la corruption reste un problème grave en Guinée. Le pays se situe entre le 16 et le 17 percentile, 2022, seuls la RDC (0-10 percentile) et le Mali (10-20 percentile) ont des scores semblables ou inferieurs aux autres six pays identifies dans notre étude. Une étude récente (2024) de *Afrobaromètre* indique que la lutte contre la corruption est une des préoccupations principales du citoyen guinéen, et représente source de méfiance et d'illégitimité.

[14] Il est à noter ici que ce graphique n'est pas représentatif pour le portefeuille total de programmes d'ENABEL dans le pays, car il n'intègre pas les programmes mis en œuvre par Enabel sous financement Européen.



L'indice de fragilité du Fragile State Index de la Guinée connaît une fluctuation entre les indices 98 et 105[15]. La réduction de l'indice 105 en 2015 à un indice en-dessous de 100 semble être maintenue depuis 2019. Néanmoins ce taux de fragilité se situe toujours au-dessus de la moyenne des 6 pays cibles de l'évaluation.



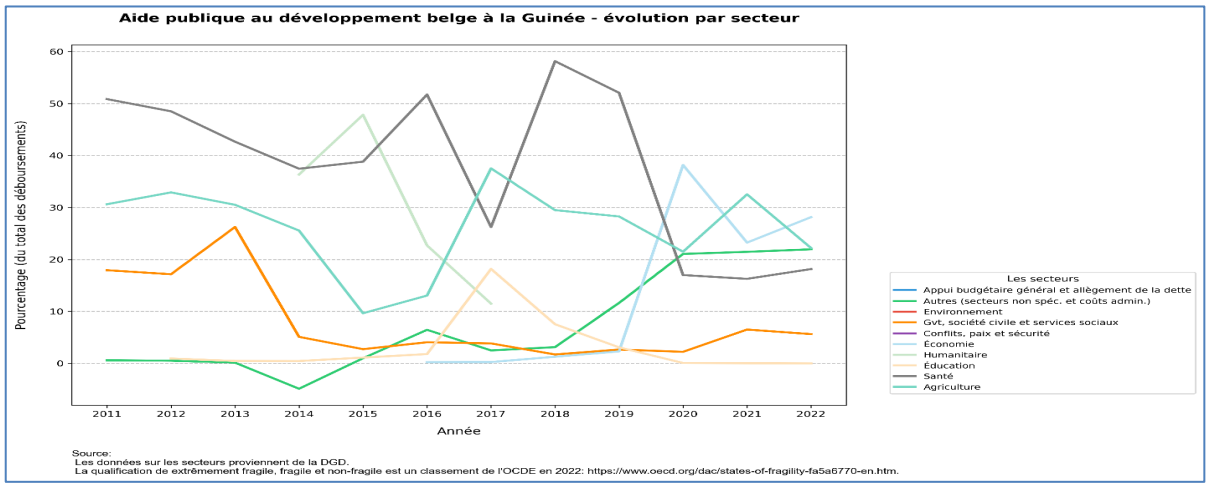
La répartition de l'APD par secteur fluctue fortement avec les secteurs principaux étant : santé, agriculture, aide humanitaire, gouvernement, société civile et services sociaux et éducation. Il importe de noter également qu'à partir de 2020, l'économie devient un secteur primordial, autour de 30% de l'APD.

- En comparaison avec la moyenne des 11 pays partenaires fragiles, la part allouée à la santé est très élevée au début de la période et cela jusqu'à 2019. La part du secteur commence à 50% en 2011, descend en-dessous de 40% et puis connaît quelques pics en 2016 (50%) et 2018 (58%), pour ensuite baisser très fortement à un niveau légèrement inférieur à 20%.
- En volume financier, l'évolution de l'APD accordé au secteur de la santé en Guinée est encore plus prononcée : initialement environ 0,5 millions € par an en 2011 à 2013, pour atteindre environ 2 millions € en 2015 et 2016, puis une chute en 2017 et obtenir une part de 5 millions € par an en 2018 et 2019 et puis évoluer vers moins de 2 millions par an en 2020 et 2021 et remonter à environ 3 millions en 2022. Donc jusque 2019, le budget du secteur a pu augmenter avec le volume global de l'APD du pays et puis à partir de 2020 ce budget diminue, malgré une augmentation significative de l'APD total du pays.
- L'agriculture est très importante avec une part qui se situe généralement entre 20% et 30%. Toutefois nous pouvons noter une courte baisse en 2015 (10% seulement) puis une

[15] Ceci place la Guinée sur la période entre les pays les plus fragiles au monde, fluctuant entre la 141eme et la 159eme place sur 179 pays évalués.

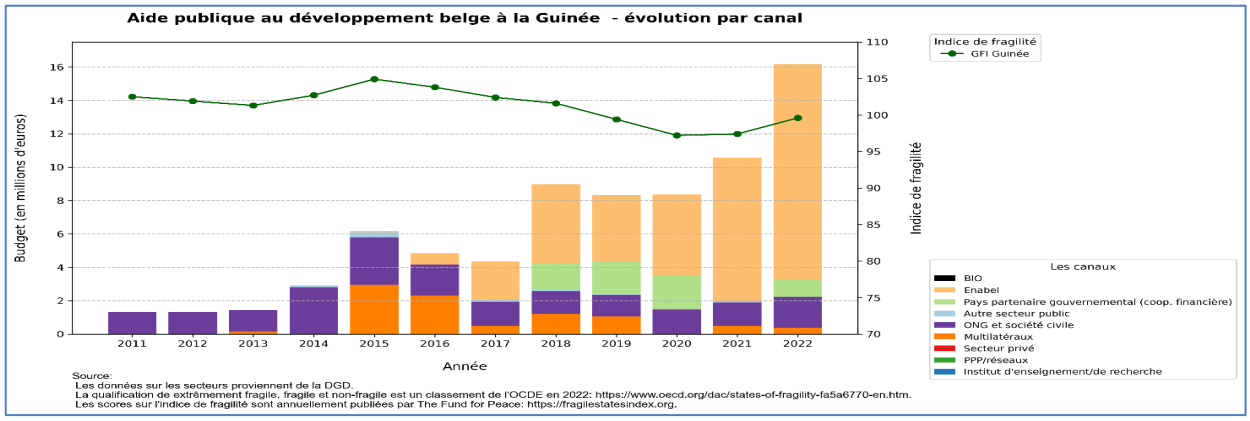
augmentation vers un pic significatif en 2017 (jusque 37% environ) et après oscillant entre 22% et 32%.

- Dans le graphique ci-après l'aide humanitaire apparait seulement de 2014 à 2017. Le graphique montre une part très élevée en 2015, d'environ 50%, avec une forte baisse à environ 15% en 2017 et puis le secteur disparait.



- La part allouée au secteur 'gouvernement, société civile et services sociaux' est assez élevée au début mais diminue rapidement après un pic en 2013. Plus récemment, les valeurs sont plus proches de 0 %.
- Les parts allouées à l'éducation étaient longtemps à moins de 1%, jusqu'à un pic significatif d'environ 18% en 2017 pour ensuite se rapprocher graduellement vers 0% à partir de 2020.
- Le secteur de l'économie apparait à partir de 2016 et devient un secteur primordial en 2020 (38% de l'APD) pour ensuite se situer entre 25% et 30% de l'APD. Tel que déjà observé pour le Burkina Faso, cette évolution s'explique par l'accent sur l'entrepreneuriat et le développement du secteur privé dans le programme de la coopération bilatérale gouvernementale, qui représente une part significative de l'APD pour la Guinée surtout à partir de 2020.
- La part allouée à d'autres secteurs se situe autour de 0% jusqu'en 2018, pour ensuite connaître une forte augmentation jusqu'à 20% en 2020 avec une stagnation ultérieure à ce niveau au cours des années suivantes. Dans le cadre de l'étude pays, le types d'APD réalisé sous ce libellé sera analysé davantage.
- Il n'y a pas d'observation pour le secteur 'conflits, paix et sécurité', et il n'y a qu'une observation pour l'environnement en 2022.

La répartition par canal pour la Guinée est plutôt atypique. Jusqu'en 2014, il s'agissait presque uniquement des ACNG ; puis en 2015 et 2016 s'y est ajouté un volume équivalent d'APD mis en œuvre par des acteurs multilatéraux en lien avec un volume supplémentaire d'aide humanitaire dans la même période. A partir de 2017, la Guinée étant devenue 'pays partenaire', la part mise en œuvre par ENABEL augmente considérablement pour devenir le canal le plus important.



A partir de 2021 et surtout en 2022, nous observons un déséquilibre remarquable avec la part de l'APD mise en œuvre par ENABEL atteignant environ 80% et celle des ACNG environ 12% seulement.

Ceci s'explique en partie par la faible part de l'aide humanitaire ; nonobstant la question se pose si la coopération belge en Guinée met suffisamment à profit les avantages comparatifs des ACNG pour une coopération effective et équilibrée dans des contextes fragiles.

1.3 Présentation des thèmes majeurs abordés et approche méthodologique

Deux réunions du Groupe d'accompagnement pays pour la Guinée ont eu lieu les 7 et 14 septembre 2023, suivi par des séances de travail interne de l'équipe d'évaluation pour la Guinée. En interaction avec les interlocuteurs du groupe d'accompagnement pays, une vingtaine de thématiques pertinentes pour un examen de la coopération au développement belge en Guinée, de ses défis et de ses points forts (cf. Annexe 2) avaient été identifiées. Toutefois en finalisant la Phase 2 et en intégrant les résultats des interactions avec les six groupes d'accompagnement pays et lors de la préparation de la Phase 3 (les six études pays), le Service de l'Évaluation Spéciale et l'équipe des évaluateurs externes ont conjointement convenu de cibler six thèmes majeurs lors des études pays et d'aborder au moins deux de ces thèmes, avec un focus principal, par pays cible et au moins un thème avec un focus complémentaire.

Conformément aux échanges avec le groupe d'accompagnement pays, la zone géographique pour les cas d'étude se situe sur l'axe Conakry – Kindia – Mamou. Le tableau 1 ci-dessous montre les thèmes choisis pour la Guinée.

Tableau 1: Thèmes sélectionnés pour l'étude pays en Guinée

Thèmes majeurs P – thème avec un focus principal, c - thème avec un focus complémentaire	Guinée
Thème 2 : Analyse et gestion des risques liés à la fragilité et réponses à des situations de crise. Avec une attention particulière : • Aux outils et processus d'analyse contextuelle ; • À l'application des outils FRAME ; • À l'acceptation de prise des risques inhérents aux choix stratégiques.	P

Thèmes majeurs P – thème avec un focus principal, c - thème avec un focus complémentaire	Guinée
Thème 3 : Flexibilité programmatique et budgétaire Avec une attention particulière : • Aux bonnes pratiques existantes de cette flexibilité ; • Aux limites de flexibilité qui demeurent actuellement et aux possibilités de les surpasser.	P
Thème 4 : Réponses particulières aux défis de fragilité Avec une attention particulière : • Au nouveau programme en Guinée et à l'intervention FRIT et expériences préalables sous CAPACITA.	P
Thème 5 : Renforcement de la société civile et de la cohésion sociale Avec une attention particulière : • Au renforcement des capacités des organisations de la société civile ; • À l'appui à la résilience des populations ; • Au bon mix et complémentarité de canaux/instruments pour y parvenir ; • À l'apport de la ligne budgétaire « Consolidation de la société » dans ce cadre.	C
Thème 6 : Renforcement des institutions publiques et collaboration avec des autorités issues de processus extraconstitutionnels Avec une attention particulière : • Au renforcement durable des capacités des institutions publiques (nationales et locales) pour délivrer des services de base ; • Aux défis liés aux contextes marqués par des processus extraconstitutionnels – nécessités et possibilités de collaboration appropriée par différents types d'acteurs.	P

** P = focus principal et C = focus complémentaire*

D'autre part le Service de l'Évaluation Spéciale et l'équipe des évaluateurs externes ont conjointement convenu de se focaliser pour chacun des pays sur six projets qui puissent être utilisés comme cas d'études. Ces projets, mis en œuvre par différents acteurs de la coopération sont indiqués, ci-dessous, dans le tableau 2.

Tableau 2 : Aperçu des cas d'études sélectionnés pour l'étude pays en Guinée

Intervention	Acteur	Canal de financement	Budget / durée	Thématiques abordées	Informations complémentaires
-1- *-1.a-* « Accès aux soins de santé des vulnérables en Guinée » *-1.b-* «Améliorer la prestation de services de santé de qualité au sein d'un système de santé intégré et accessible au plus grand nombre »	MEMISA	54 20 356072 Programmes ONG	*-1.a-* 2.126.105€ / Janvier 2022 - Décembre 2026 *-1.b-* 724.567€ / Janvier 2017 - Décembre 202	Thème 2 Thème 3 **Thème 4** Thème 5 **Thème 6**	*-1.a-* https://openaid.be/fr/project/xm-dac-2-10-3075 *-1.b-* https://openaid.be/fr/project/xm-dac-2-10-8414
-2- *-2.a-* « Towards social justice in Guinea, driven by inclusive and sustainable family entrepreneurship. » *-2.b-* « Les 4 partenaires OM ont amélioré leurs capacités de gestion et de gouvernance, ont renforcé leur autonomie financière et ont facilité l'accès de leurs membres, agriculteurs familiaux et entrepreneurs à petite échelle, à des services de qualité afin qu'ils soient capables de développer des microentreprises »	TRIAS	54 20 356072 Programmes ONG	*-2a-* 2.956.790€ / Janvier 2022 - Décembre 2026 *-2.b-* 2.459.741€ / Janvier 2017 - Décembre 2024	Thème 2 Thème 3 **Thème 4** Thème 5 **Thème 6**	*-2.a-* https://openaid.be/fr/project/xm-dac-2-10-8222 *-2.b-* https://openaid.be/fr/project/xm-dac-2-10-2847
-3- Support to the Human Rights Office in Guinea	UN OHCHR Office of the High Commissioner for Human Rights	54 31 354002 Voluntary pluriannual contributions internat. multi partner organisations	1.125.000€ / Décembre 2021 - Décembre 2023	Thème 2 **Thème 4** Thème 5 **Thème 6**	https://openaid.be/fr/project/xm-dac-2-10-6730
-4- Développement de l'Entrepreneuriat Agricole sur l'axe Conakry-Kindia-Mamou - DEA-CKM		54 10 545202 BTC Operations Fund and feasibility studies	11.500.000€ / Janvier 2019 – Décembre 2024	**Thème 2** Thème 3 **Thème 4** Thème 5 **Thème 6**	https://openaid.be/fr/project/xm-dac-2-10-4387

Intervention	Acteur	Canal de financement	Budget / durée	Thématiques abordées	Informations complémentaires
-5- *-5a-* Projet « Facilité Fragilité, Innovation et Territoire – FRIT » & *-5b-* expériences préalables du « Projet de formations, études et expertises - CAPACITA »	Enabel	54 10 545202 BTC Operations Fund and feasibility studies	5b - 5.000.000€ / Janvier 2019 – Décembre 2024	**Thème 2** **Thème 3** **Thème 4** Thème 5 Thème 6	-5b- https://openaid.be/fr/project/xm-dac-2-10-4385
-6- Le nouveau programme pays Enabel en Guinée – conception et pilotage du programme	Enabel	54 10 545202 BTC Operations Fund and feasibility studies	2024 – 2028	**Thème 2** **Thème 3** **Thème 4** Thème 5 **Thème 6**	

1.4 Déroulement de la mission

Nombre de rencontres

- Approx. 40 rencontres individuelles et 4 focus groups
- Approx. 109 personnes interpellées lors de rencontres groupées, Focus Groupes et ateliers.

Comme mentionné dans la section précédente, la mission de terrain a été préparée par des réunions en ligne avec le groupe d'accompagnement pays et avec les acteurs des cas d'étude sélectionnés ainsi qu'une revue des documents pertinents sur les 6 cas d'étude.

La mission de terrain des évaluateurs Ivo Hooghe – évaluateur du SES, Giulio de Tommaso (évaluateur international) et Aliou Barry (évaluateur national) a commencé le lundi 12/02/2024 avec une réunion préparatoire à l'Ambassade de Belgique et s'est terminée le mercredi 28/2 avec une réunion de débriefing, qui a eu lieu au siège d'ENABEL à Conakry. La mission a eu la majorité de ses rencontres et réunions physiques à Conakry et à Kindia. De multiples réunions virtuelles ont permis d'ajouter des points de vue importants à ceux recueillis sur le terrain.

Du coté des acteurs de la coopération belge :

De multiples rencontres ont eu lieu avec les 2 acteurs non gouvernementaux (ACNG) de la coopération belge et de leurs partenaires locaux.

- Les représentants des 2 ACNG des cas d'étude sélectionnés : MEMISA et TRIAS soit à Conakry et lors de visites de terrain dans la région de Kindia.
- Des partenaires de mise en œuvre, notamment :
  - FMG à Conakry et Kindia
  - Fédération Maraîchère de la Basse Guinée (Kindia),
  - APEK Agriculture (Kindia),

L'équipe s'est d'autre part réunis avec des responsables pays des ACNG auprès du siège à travers des réunions virtuelles.

La mission a rencontré les responsables de programmes et projets ENABEL :

- A Conakry et Kindia, la mission a rencontré les responsables de bureau, ainsi que ceux qui ont participé à la définition du nouveau programme pays et qui ont participé dans l'évaluation du contexte de fragilité soit au niveau de ENABEL que des ACNG.
- Elle a d'autre part rencontré les responsables et membres des équipes des projets pilotes identifiés : agriculture, santé, FRIT et CAPACITA. De façon à obtenir un historique plus précis, la mission a aussi, contacté (là ou il a été possible de le faire) les responsables de projets précédents à ceux en place.
- La mission a aussi tenu à rencontrer le responsable de passation de marchés, résident à Conakry.

La mission s'est entretenue au niveau de l'Ambassade Belge avec :

- M. l'Ambassadeur de Belgique ;
- Ainsi qu'avec ses collaborateurs : le responsable de la coopération et son équipe, ainsi que son prédécesseur.

Finalement, la mission a échangé avec les responsables régionaux et responsables pays au siège de la DGD à Bruxelles. La mission s'est réunie avec des représentants institutionnels guinéens - entre autres :

- La Direction Régionale de l'Agriculture (Kindia),
- Le Gouverneur de Kindia, et son chef de Cabinet
- Le chef de cabinet de la préfecture de Kindia
- Le Président de l'intercommunalité de Kindia ainsi que son équipe
- Les responsables de l'ANAFIC l'agence responsable du financement des collectivités (MATD – sur financement de la Banque mondiale.

La mission s'est entretenue avec les représentants des partenaires techniques au développement – En particulier :

- Les Représentants de l'Union Européenne ainsi que leur équipe chargée du programme Gouvernance.
- Les responsables de l'évaluation du projet SANITA, financé par l'Union Européenne
- M. le représentant de OHCHR au sujet de l'appui dont le bureau est bénéficiaire et qui faisait partie des cas d'étude.
- Le représentant de l'AFD, en tant que partenaire bilatéral important en Guinée

Lors de la visite de terrain, la mission a eu l'occasion de se réunir avec les bénéficiaires finaux de plusieurs des interventions pilotes.

1.5 Présentation du rapport et des différentes sections

Ce rapport comprend 4 parties :

1. La partie « introduction » présente l'évaluation de l'approche belge en matière fragilité, ainsi que l'étude pays Guinée qui en fait partie. Les thèmes et cas d'études sont introduits et les éléments clés de la méthodologie et du déroulement de la mission sont présentés et présente le contexte politique, économique et social du pays.
2. Le chapitre 2 présente les apprentissages de l'étude pays pour chacun des 5 thèmes abordés.
3. Le chapitre 3 récapitule les éléments de réponse, résultant de cette étude pays, aux questions principales de cette évaluation de l'approche belge en matière de fragilité.
4. Le chapitre 4 finalement résume les conclusions de cette étude pays et se clôture par un ensemble de recommandations spécifiques pour la coopération belge en Guinée.

Les annexes fournissent des informations complémentaires sur le déroulement de la mission, les questions abordées par thème, l'APD belge à la Guinée.

2 Apprentissages par thème abordé & Recommandations

2.1 Thème 2 – Analyse contextuelle et gestion des risques liés à la fragilité et à des situations de crise

2.1.1 Outils et pratiques d'analyse

Progrès et atouts	Défis
Implication des parties prenantes dans le processus de développement de l'analyse contextuelle et la gestion des risques liés à la fragilité et a des situations de crise.	
✓ L'Analyse du contexte (CSC et FRAME) a été entreprise par la totalité des acteurs et beaucoup d'informations exploitables en découlent. ✓ Des réunions de concertation autour du diagnostic ont été organisées par l'ambassade, ENABEL et les ACNG qui incluent les partenaires d'exécution guinéens.	➢ Divers intervenants aux approches, vocations et rôles fondamentalement différents ne voient pas une coordination accrue comme un avantage opérationnel ou logistique. ➢ Lorsque des ACNG travaillent en tant que prestataires pour ENABEL, cela peut réduire le potentiel d'un échange franc, surtout sur les difficultés opérationnelles de mise en œuvre.
Qualité de l'analyse	
✓ Les analyses identifient correctement, et avec transparence, les défis sectoriels et certains facteurs de fragilité. ✓ Nouveau portefeuille ENABEL présente une analyse plus structurée des thèmes de la fragilité. ✓ Les documents s'alignent bien sur les documents de stratégie du pays.	➢ Les analyses CSC et FRAME abordent les questions de fragilité de manière trop théorique, voire scolaire. ➢ La collecte d'informations provenant des opérations ne se fait pas systématiquement et ne se reflète pas ou peu dans les analyses. ➢ Les documents pourraient porter non seulement sur le mérite des choix de programmation, mais aussi sur les alternatives qui ont été prises en compte et les raisons pour les avoir écartées.
Implication opérationnelles des analyses	
✓ Création d'opportunités additionnelles de coopération et de synergie entre les acteurs au développement belges et leurs partenaires d'exécution.	➢ Aucune indication que les outils d'analyse aient mené à incorporer de nouvelles pratiques d'analyse.

Les parties prenantes ont participé de façon diligente à l'utilisation des outils à leur disposition pour évaluer les risques et les opportunités associés aux situations de fragilité. Cela a eu le mérite d'analyser de manière plus structurée certains éléments stratégiques et de ces exercices beaucoup de bonnes informations sont ressorties.

Les efforts de collaboration en cours, à travers le Cadre Stratégique Commun (CSC), entre différents ACNG représentent un pas en avant dans la réalisation d'analyses contextuelles

plus élaborées, point de départ essentiel pour des interventions sur mesure. D'autre part, les différents responsables des organisations belges mettent en exergue les échanges approfondis réalisés non seulement entre eux mais aussi avec leurs partenaires locaux pour avoir une lecture commune des éléments du contexte évolutifs et cadrer leurs interventions en conséquence. Finalement, les échanges semestriels au niveau du Forum Belge des Acteurs de la Coopération au développement (FOBAC) ainsi qu'au niveau des FOBAC sectoriels ont généré d'intéressantes propositions et approches par rapport à des problématiques communes.

Cependant, bien que ces efforts marquent un progrès, ils ne sont pas sans leurs défis :

- La préparation du CSC a nécessité des ressources financières et humaines substantielles de la part de tous les acteurs impliqués, mais cet engagement n'était initialement pas budgétisé.
- Le document est riche d'informations intéressantes, en particulier, l'évaluation de la situation politique et de ses répercussions sur les populations cible, mais ces informations ne sont pas ou peu reflétées dans la définition des opérations.
- L'analyse de la fragilité reste très théorique. Les documents listent les éléments qui contribuent à la fragilité, mais ils n'analysent pas de manière concrète comment ces facteurs de fragilité interagissent et ensemble impactent les populations. Ainsi l'analyse reste ancrée sur un modèle d'analyse traditionnel.
- Les implications spécifiques de l'analyse non seulement sur les opérations mais sur les conditions de vie des populations cible n'est pas particulièrement expliquée.
- Le CSC n'a pas nécessairement permis une majeure synergie et coopération entre ENABEL et ACNG, ou des ACNG entre eux.

Surtout, depuis le développement de ce document, il n'y a eu aucune actualisation et un suivi futur n'est pas envisagé. Ce manque de suivi limite sévèrement l'utilité du CSC, mettant en péril la durabilité des impacts envisagés.

L'application de l'outil FRAME, conçu pour améliorer la capacité d'analyse de ENABEL, a bien identifié la nature des risques présents. Cependant, l'analyse utilisée dans cet outil est restée trop théorique, échouant à apporter une valeur réelle aux stratégies opérationnelles des parties prenantes. En particulier, l'utilisation de cet outil n'a pas contribué à une évaluation localisée des risques de fragilité dans une région ou une population ; pourtant cela est requis pour aller au-delà d'une approche segmentée et sectorielle. Ainsi les résultats de cet exercice demeurent limités.

Par ailleurs, selon multiples interlocuteurs de l'évaluation, il semble que des éléments d'analyse de la fragilité présents dans les rapports, et/ou issus du processus d'évaluation de la fragilité, qui auraient pu être utiles à la prise de décisions sur les politiques d'assistance au développement spécifiquement en Guinée, n'ont pas été systématiquement relayés aux décideurs, en particulier au niveau de la DGD et du cabinet du ministre.

Cette lacune souligne un décalage significatif, car les analyses stratégiques influencent insuffisamment les processus décisionnels. Actuellement, la prise en charge de la fragilité se fait en termes d'identification des leviers, notamment au niveau du bureau pays. Cependant, on ne constate pas de changement fondamental dans la manière dont les acteurs de terrain de la coopération belge communiquent avec leur siège, le ministère et vice-versa.

Dans le contexte d'une analyse partagée, le « Pôle Belgique » comprend divers intervenants aux approches, vocations et rôles fondamentalement différents, qui ne voient pas une coordination accrue comme un avantage opérationnel ou logistique. Cette concertation au niveau analytique est considérée comme une exigence bureaucratique provenant de la DGD. Les ACNG ont tendance à se voir comme des compétiteurs pour les ressources de la DGD et d'ENABEL. Des ambiguïtés relatives au rôle d'ENABEL, tantôt agissant directement comme agence d'exécution (travaillant directement avec les partenaires locaux) et d'autre fois en contractant des ACNG belges (ou autres ONG internationales) comme agent d'exécution intermédiaire, ne facilitent pas un échange ouvert entre les différents acteurs. L'ambassade, même avec des ressources limitées, pourrait jouer un rôle d'impulsion et de fédération pour favoriser une meilleure dynamique parmi les parties prenantes. En conséquence, ce processus n'a pas produit les résultats attendus.

Cependant, il y a eu des efforts louables pour renforcer l'analyse d'économie politique dans le processus et dans les documents préparatoires pour le nouveau portefeuille ENABEL. Le document du nouveau portefeuille ENABEL, élaboré à partir des leçons tirées de la mise en œuvre des portefeuilles précédents, montre une nette prise en compte de la nécessité d'aborder les problématiques de fragilité. Cette approche reflète l'expérience approfondie de l'équipe qui l'a rédigée, en intégrant étroitement les réalités de la Guinée. Il est évident que le document pose les bonnes questions et en tire des conclusions pertinentes, ce qui témoigne d'une analyse réfléchie et adaptée.

Toutefois, malgré la justesse de cette analyse, les nouveautés qu'elle propose, bien qu'importantes, sont d'envergure limitée. Le document, tout en mettant en lumière des pistes d'amélioration significatives, semble ne pas engendrer les changements fondamentaux dans la façon d'intervenir en Guinée que l'analyse suggèrerait, préférant une logique de continuité opérationnelle. Il s'agit là d'une situation paradoxale où, malgré une compréhension claire et une identification précise des besoins de changement, la traduction en actions concrètes reste timorée.

Cette réticence à mettre en œuvre des changements plus radicaux doit être attribuée à divers facteurs tels que des contraintes budgétaires, des limites en termes de marge de manœuvre des acteurs au niveau du siège ainsi que le manque de capacités humaines et financières des acteurs locaux ou bien évidemment des considérations politiques. Il est essentiel que les futures stratégies d'intervention ne se contentent pas seulement de reconnaître les défis, mais aussi qu'elles engagent des transformations profondes et durables qui répondent effectivement aux conditions de fragilité de la Guinée et du dialogue politique et de développement qui y est associé.

A cet effet il est important de noter que parmi les PTF actifs en guinée, la dimension fragilité n'est pas prise en compte systématiquement. L'Union Européenne bien qu'elle fasse une évaluation approfondie du contexte, ne s'avalise pas du prisme de la fragilité pour définir ses choix programmatiques, mais cependant s'avalise des prestations d'agences de développements bilatérales telles qu'ENABEL pour effectivement prendre en compte la dimension de fragilité dans l'exécution de ses programmes. Les organisations multilatérales comme la Banque Mondiale et la Banque Africaine de développement, qui mettent l'accent sur le combat contre la fragilité et le renforcement de la résilience, ne font pas partie des partenaires traditionnels de ENABEL ni des ACNG.

2.1.2 Adaptation aux crises

Progrès et atouts	Défis
Capacité de réponse et adaptation	
✓ Les acteurs belges ont fait preuve de capacité d'adaptation à certains défis et risques de fragilité. ✓ La capacité de réaction à des situations d'urgence associées à des crises sanitaires (CHOC) semble avoir été fortement accrue.	➢ Moins de capacité d'adaptation devant facteurs de fragilité reconnus (type STRESS prolongé). ➢ Il y a une grande variance de capacité, en particulier parmi les partenaires de mise en œuvre qui limite parfois la capacité de réponse.
Efficacité et efficience des réponses	
✓ Quelques actions communes pour répondre à des défis communs en situation de crise. ✓ Identification et évaluation de risques en amont plus systématique et mise en œuvre de nouvelles procédures pour les prendre en compte.	➢ Concertation d'action se fait de manière informelle, mais il n'y a pas d'action commune du « Pole Belgique », ou encore du « Pole Europe » face à des défis communs. ➢ Toujours grosses difficultés pour prendre en compte les contingences.
Territorialisation	
✓ La décentralisation des opérations a ouvert des nouvelles opportunités d'échange plus systématiques avec les autorités de l'administration territoriale.	➢ La réduction des rapports avec l'acteur institutionnel principal, soit le gouvernement central, limite l'impact de la décentralisation de l'appui au développement. ➢ L'administration territoriale n'est pas plus stable que l'administration centrale.

Les acteurs de la coopération belge ont démontré une capacité notable à absorber et à gérer certains types de risques mieux que d'autres. Cette compétence est particulièrement évidente dans leur réponse aux urgences associées à des crises humanitaires, telles que les crises sanitaires auxquelles a été confronté le pays, et où ils ont pu mettre en œuvre des réponses efficaces malgré les défis complexes[16]. Ces situations, souvent caractérisées par des besoins immédiats et critiques, ont vu une mobilisation rapide et structurée, témoignant de la solidité des préparations et des mécanismes d'intervention en place.

Cependant, ils ont démontré une moins grande capacité d'adaptation face à des facteurs de fragilité reconnus, c'est à dire des situations de "STRESS[17]". Ces scénarios, moins immédiats et explosifs que les crises humanitaires et/ou sanitaires, requièrent une approche différente qui semble moins développée parmi les acteurs belges. Dans le contexte des interventions d'urgence, il apparaît clairement que les leçons tirées de crises sanitaires majeures telles que l'épidémie d'Ébola ont facilité une réactivité plus efficace. L'expérience acquise durant cette crise a souligné la portée universelle de certains défis, permettant ainsi une compréhension plus approfondie des mécanismes de réponse et de la nécessité d'une coordination à l'échelle globale.

L'épidémie d'Ébola a été un catalyseur d'apprentissage significatif pour les acteurs de la coopération belge, leur permettant de tester et de peaufiner leurs stratégies de réponse aux urgences sanitaires. Certains ont utilisé la crise comme une opportunité pour renforcer les réponses systémiques, conduisant à une plus grande résilience face aux stress. Ils ont par

[16] Bien que la Belgique a réduit les appuis, qu'elle considère de nature humanitaire.

[17] Les stress représentent ces tensions ou situations qui avec le temps affaiblissent la fibre sociale des communautés ou elle se manifestant.

conséquent adopté des systèmes plus robustes, capables de répondre non seulement aux urgences immédiates mais aussi d'améliorer la capacité à gérer des stress prolongés.

Au niveau plus opérationnel, on remarque l'identification et l'évaluation plus systématique des risques associés à la fragilité des contextes d'intervention. Cette démarche renforce les capacités des intervenants car elle permet la mise en œuvre de procédures plus adaptées pour prendre en compte ces risques et elle génère des interventions plus sûres, et ajustées aux conditions dynamiques et parfois volatiles des environnements dans lesquels ils opèrent.

L'évaluation des risques liés à la fragilité des contextes d'intervention était certes prise en compte auparavant, notamment à travers le choix des partenaires d'exécution. Cependant, l'adoption d'un traitement plus formel de ces risques présente l'avantage supplémentaire de les rendre plus explicites et faire des choix opérationnels adaptés[18] ; ce qui importe particulièrement pour les acteurs au siège, qui sont souvent moins familiers avec la réalité du terrain.

De plus, cette formalisation contribue à une meilleure standardisation des pratiques de gestion des risques au sein des organisations. En définissant clairement les critères et les procédures à suivre, il est possible de garantir une uniformité et une rigueur accrues dans la manière dont les risques sont appréhendés et gérés. Cela permet également de faciliter la formation et l'intégration des nouveaux employés et partenaires, en leur offrant des directives claires et éprouvées pour naviguer dans des environnements complexes et incertains et contribuant au renforcement des capacités humaines.

Une approche plus proactive de gestion des risques est particulièrement cruciale dans les régions où l'instabilité politique, les conflits, les catastrophes naturelles ou d'autres formes de crises peuvent soudainement modifier le paysage opérationnel.

2.1.3 Implication des partenaires locaux et communautaires

Progrès et atouts	Défis
Implication des partenaires dans l'analyse et la programmation	
✓ On perçoit uniformité de la part de ACNG et ENABEL dans leur volonté d'inclure les parties prenantes et les bénéficiaires dans la construction et la mise en œuvre des programmes. ✓ Rapports d'estime et de confiance entre les acteurs de la coopération belge et les partenaires locaux et communautaires.	➢ Les ONG locaux manquent de capacité et moyens, et n'absorbent pas toujours la totalité des appuis qu'on leur propose. ➢ Difficile collaboration avec les autorités militaires et surtout la tutelle, le MATD. ➢ Les autorités au niveau des gouvernorats sont non-élues, et les représentants locaux sont maintenant nommés par le gouvernement central.
Implications des partenaires dans la mise en œuvre	
✓ Co-construction, leadership au niveau local, inclusivité renforcent l'image de marque de	➢ Cogestion difficile à mettre en œuvre ➢ Problème de changement de leadership. La qualité du rapport dépend de la capacité

[18] Un exemple cité lors de la mission a été par exemple le choix de certains d'utiliser des ressources pour renforcer la capacité de réponse de centres spécialisés pour le traitement de maladies infectieuses comme l'EBOLA. Or dans beaucoup de localités notamment rurales, l'EBOLA est un traumatisme qui n'a pas été absorbé et ces cliniques sont connus comme des lieux ou les malades allaient pour mourir, et cela a fait que les gens ne sont pas venus dans ces centres pour se faire vacciner

Progrès et atouts	Défis
la Belgique dans les endroits où différents partenaires travaillent ensemble.	humaine des organisations, institutions et des partenaires. ➢ Pratiques d'accompagnement des partenaires locaux, en particulier ceux qui répondent aux passations de marché est limitée et affecte la qualité d'exécution des programmes.
Conséquences opérationnelles d'une majeure implication des partenaires locaux et communautaires.	
✓ Une approche réaliste et consciente des lacunes et des points de forces des partenaires est à la source de cette dynamique positive. ✓ L'équipe pays ENABEL fortement renforcée avec du personnel de terrain expérimenté pour accompagner la partie locale. ✓ ACNG ont des relations durables avec des partenaires d'exécution locaux / nationaux, même s'ils varient au niveau d'efficacité et capacité.	➢ Hostilité des autorités de transition envers une majeure coopération des PTF dans l'appui aux ONG. ➢ Le manque de capacité à tous les niveaux de l'administration est un problème réel a et un obstacle à l'implication plus systématique de la partie locale, la soutenabilité des interventions et de la qualité du dialogue. ➢ Au niveau des ACNG la qualité des relations avec les bénéficiaires varie selon la capacité du partenaire de mise en œuvre. ➢ Dans certains secteurs, des méthodes d'intervention plus innovantes peuvent obtenir de meilleurs résultats. L'incertitude associée à la crise institutionnelle limite l'appétit pour instaurer ce genre de solutions.

Les divers acteurs de la coopération belge, en particulier ACNG et ENABEL, manifestent et démontrent clairement leur **volonté concertée d'inclure les parties prenantes et les bénéficiaires** dans la conception et la mise en œuvre des programmes. Cette démarche collaborative, qui met en valeur la co-construction et le leadership au niveau local, contribue de manière significative à renforcer l'image de la Belgique sur le terrain. Ce message a été transmis de manière systématique à la mission lors de ses visites de terrain.

L'inclusivité est ainsi une pierre angulaire de cette approche, permettant de garantir que les programmes reflètent les besoins réels et les aspirations des communautés qu'ils servent. La participation active des bénéficiaires et des parties prenantes locales dans le processus de développement des programmes confère une légitimité et une efficacité accrues aux interventions. Elle assure également que les initiatives sont ancrées dans le contexte local, maximisant ainsi les chances de succès et de durabilité.

Dans les zones où différents partenaires belges collaborent, cet engagement commun envers l'inclusion et la co-construction a eu un impact positif, renforçant l'image de marque de la Belgique en tant que partenaire de développement respectueux et fiable. Cela s'est traduit par une reconnaissance accrue de la valeur ajoutée que la coopération belge apporte, non seulement en termes d'aide financière et technique mais aussi dans la capacité à forger des partenariats solides et significatifs avec les communautés locales.

En définitive, là où elle est présente cette harmonie d'intention et d'action entre les acteurs belges continue de consolider leur réputation. La coopération belge jouit d'une excellente réputation auprès des partenaires locaux et communautaires, signe évident des efforts fructueux et de l'engagement soutenu sur le terrain.

Cependant, plusieurs **défis** subsistent et entravent le plein potentiel de ces engagements. Une réticence notable existe de la part des agents de la coopération belge quant à l'engagement

du gouvernement central pendant la période de transition démocratique. Ce défi est exacerbé par le fait que le gouvernement central demeure un acteur institutionnel fondamental et incontournable dans le pays. En outre, l'absence d'accès aux instances institutionnelles pour les ACNG (Agences de Coopération Non Gouvernementales) reste un problème majeur pour résoudre les difficultés de mise en œuvre, tout comme la restriction de l'espace démocratique et les délestages intempestifs d'électricité.

De l'autre côté les autorités du gouvernement central, dans cette situation de transition, ne voient pas nécessairement toujours de bon œil l'implication d'agents de la coopération avec les instances étatiques locales et/ou les ONG, car perçue comme une menace potentielle à leur autorité. Cette situation suggère qu'il y aurait du travail à faire pour assurer une meilleure communication et confiance entre les différentes parties pour améliorer l'efficacité de la coopération.

L'administration déconcentrée, bien qu'étant un partenaire de coopération, est une institution encore embryonnaire et en perte d'influence, notamment dans le cadre du changement institutionnel en cours. Ce contexte complexe limite l'efficacité des interventions et la qualité du dialogue entre les différents niveaux de l'administration et les acteurs de la coopération belge.

Au niveau des ACNG, la qualité des relations avec les bénéficiaires varie significativement en fonction de la capacité du partenaire de mise en œuvre. Cette variabilité souligne la nécessité d'une évaluation continue des partenaires et d'une adaptation des stratégies pour aligner les attentes et les capacités réelles sur le terrain.

2.2 Thème 3 – Flexibilité programmatique et budgétaire

Progrès et atouts	Défis
Flexibilité programmatique	
✓ Flexibilité de programmation existe et plus de flexibilité est en théorie possible à tous les niveaux. ✓ Incorporation d'éléments de flexibilité programmatique, notamment dans l'incorporation d'instruments flexibles tels que FRIT ✓ Application (plus poussée) de la logique de la planification conjointe avec les partenaires.	➢ Au niveau pratique, il y a des réticences face à des innovations qui comportent des adaptations des pratiques et en particulier des procédures. ➢ La crainte des acteurs à être confrontés à une réduction des ressources qui leur sont affectées dans la programmation initiale est parfois cause de réticence à une flexibilité et donc cause de rigidité dans la programmation. ➢ Les documents programmatiques offrent des pistes de solution mais les procédures administratives et financières restent rigides ; notamment l'application sans allègement du code des marchés publics ➢ La mise en œuvre de mandats provenant par exemple de l'Union européenne, demandent des ressources importantes pour leur supervision et réduisent l'adaptabilité face aux crises et aux chocs émanant de la fragilité de la Guinée.
Flexibilité budgétaire	
✓ D'avantage de flexibilité budgétaire pour répondre à la crise du COVID.	➢ Jusqu'à présent limitées à la gestion de crises de nature humanitaire comme le COVID. ➢ Rigidités institutionnelles n'ont pas toujours permis une adaptation aux stress.

Progrès et atouts	Défis
✓ On entrevoit des efforts de réforme pour faciliter l'action d'appui au développement dans les pays en situation de fragilité. ✓ D'avantage d'utilisation de contrats cadres, de subsides.	➢ Procédures de Passation de Marchés, telles qu'elles sont appliquées en particulier sont trop rigides. ➢ Trop de gré à gré dans les subsides.
✓ Plus de pratiques et sens de partenariat avec ONG belges et institutions d'éducation supérieure et de recherche.	➢ Nécessité de poursuivre la transition vers des vrais services de « support » admin/fin/MP. ➢ Rôles intermédiaires de ACNG belges / ONG internationales entre ENABEL et partenaires nationaux – ce sont des arrangements couteux qui augmentent les frais de transaction.

La coopération belge a démontré une certaine flexibilité dans la programmation dans la réponse à la crise du COVID-19 ou il a été possible d'adapter certaines procédures d'urgence et de faciliter la réallocation de ressources entre différentes rubriques budgétaires. Cela montre que, même si elles sont jusqu'à présent limitées aux crises humanitaires, des adaptations procédurales sont possibles et peuvent être élargies à d'autres contextes. Cette flexibilité, comme le démontrent d'autres cas d'étude pays, est possible à tous les niveaux.

En situation de crise, des solutions intéressantes et innovantes ont été trouvées : Par exemple, MEMISA a assisté son partenaire d'exécution à augmenter son niveau d'intervention pour assurer la vaccination de populations à risque à travers une révision programmatique qui a concentré les appuis prévus d'avantage sur cette activité. D'autres exemples incluent la réallocation de ressources vers l'achat de panneaux solaires pour la clinique FMG à Conakry pour répondre aux crises de carburant qui ont immobilisé le pays *(hiver 2023-2024)*.

Il est à noter que le succès d'une intervention dépend de la situation environnementale dans laquelle elle est mise en œuvre, ce qui n'est pas toujours possible au moment de la définition des activités d'un projet. En Guinée, où les défis de la fragilité sont palpables, les acteurs belges du développement œuvrant peinent à intégrer un haut degré de flexibilité et de réactivité dans leurs stratégies d'intervention pour répondre efficacement aux réalités changeantes sur le terrain.[19] Il est essentiel de reconnaître que, même dans une zone d'intervention géographiquement limitée, les circonstances nécessitant une adaptation dans une localité peuvent ne pas être présentes dans une autre. Cela exige des acteurs du développement la capacité de moduler et d'adapter leurs interventions en fonction des spécificités locales, parfois de manière significative, et c'est dans ce sens que la logique d'ENABEL, par exemple, de déconcentrer ses opérations sur le territoire démontre une bonne compréhension des dynamiques de la fragilité sur son territoire d'opération. Cependant, si les procédures ne permettent pas aux acteurs de moduler leur opération, cela risque d'avoir un impact limité.

Des éléments de contingence qui pourraient maximiser l'impact des interventions utilisant une compréhension approfondie des complexités inhérentes au travail dans des environnements fragiles existent mais leur application du moins reste limitée.

[19] En matière de santé, par exemple, le paysage sanitaire est compliqué par des facteurs tels que l'instabilité politique périodique (manifestations qui bloquent l'accès aux cliniques, par exemple), les déficits infrastructurels, et les épidémies intermittentes qui peuvent changer drastiquement les besoins et les conditions opérationnelles du jour au lendemain qui force les projets à devoir pivoter rapidement. Ceci est valable pour tous les domaines d'intervention.

Des éléments de flexibilité ont été incorporés par ENABEL, notamment avec l'introduction d'instruments flexibles tels que le FRIT. Le FRIT (Fragilité, Innovation et Territoire), qui est inclus dans le nouveau programme ENABEL en Guinée, est un instrument qui fondamentalement regroupe des appuis de renforcement des capacités pour tous les secteurs d'activité sous un seul budget. Ainsi, la ou il y a nécessité de renforcer l'action d'un ou l'autre projet, il y a moyen d'obtenir ces ressources sans pour autant devoir recourir à des procédures lourdes pour réallouer des ressources d'une ligne budgétaire à l'autre ou encore demander des changements au niveau des documents du projet.

Le concept consolidé dans le FRIT émane du succès obtenu par son prédécesseur CAPACITA[20]. Cet outil, résultat d'une expérience réelle de terrain représenterait une avancée significative, permettant d'adapter les interventions du portefeuille aux contextes changeants.

Les ACNG, de leur côté ont trouvé des moyens de réallouer des ressources d'une ligne budgétaire a une autre moyennant des justificatifs. D'autre part les ressources de CAPACITA ont été mises à disposition de tous les intervenants. Ainsi, ACNG et leurs partenaires d'exécution, l'administration guinéenne à tous les niveaux ou les projets finances par ENABEL pourraient postuler et obtenir des financements. Un projet présenté à CAPACITA bénéficiait de l'appui et de l'accompagnement des responsables du projet, qui appuyaient les institutions à développer un plan de mise en œuvre et permettait ainsi de concrétiser ces projets et par conséquent d'assurer leur mise en œuvre. Ces projets, ainsi que leur plan étaient soumis a un comité mixte composé de représentants de l'administration et de ENABEL pour approbation. Du moment que les ressources étaient limitées, en pratique cela mettait des projets et institutions en compétition, les encourageant a proposer de bons projets qui pouvaient avoir un impact significatif sur le fonctionnement de l'administration.

L'approche CAPACITA s'est révélé être très populaire qui a permis de transformer un projet peu performant en un projet qui a donné impulsion a tout le portefeuille car il reconnait une réalité en situation de fragilité, c'est-à-dire que l'exécution de tous les projets prend plus de temps et de ressources qu'anticipé et que les besoins de renforcement des capacités sont difficiles à prévoir en amont, et pour cela pouvoir avoir recours à ces instruments plus flexibles permettent de compléter l'accompagnement là ou il se révèle nécessaire.

Cependant, l'expérience démontre que ceci n'est pas suffisant. Malgré ces avancées, la pratique révèle des réticences face à des innovations nécessitant des adaptations des pratiques. FRIT, par exemple, qui est l'activité qui reprend l'héritage de CAPACITA n'est pas conçu comme un fond flexible et adaptable, mais comme un projet, avec ses rigidités : un montant fixe, des lignes budgétaires rigides - ceci limite son adaptabilité. Même si les réallocations entre lignes budgétaires sont parfois possibles, elles ne le sont que marginalement et requièrent beaucoup de justifications.

Si, comme il est probable, FRIT se révèle avoir autant de succès que son prédécesseur, il ne sera pas possible de répondre aux nécessités du portefeuille. En principe des fonds de réserve sont mis à disposition d'ENABEL en Guinée et pourraient être utilisées pour réalimenter le FRIT, mais le l'accès aux réserves est extrêmement difficile, voire impossible.

[20] Il est important de noter que le concept de CAPACITA est né parce que ce projet, qui avait une composante d'appui à la gestion du port de Conakry n'était pas performant, et qu'il a donc été décidé d'utiliser ces ressources pour renforcer la performance de programmes existants.

Le FRIT, bien que prometteur, reste un projet pilote de portée limitée et exige une supervision intense et une pleine implication des autorités, source de divergences entre acteurs de la coopération. Une revue des actions d'un projet demande une révision contractuelle qui est une procédure longue et lourde.

Finalement, les limitations de l'adaptabilité des interventions se manifestent dans le contexte de la passation des marchés, où les partenaires locaux peinent souvent à répondre aux exigences procédurales rigoureuses[21]. Ces procédures, bien qu'essentielles pour garantir la transparence et l'équité, peuvent devenir un fardeau disproportionné pour les acteurs locaux qui ne disposent pas des ressources ou de l'expertise nécessaires pour naviguer dans ces processus complexes[22]. De plus, les justificatifs requis pour certaines transactions s'avèrent très onéreux, limitant ainsi la capacité des petites entités ou des partenaires locaux à participer pleinement aux projets[23]. Effectivement, il existe une distorsion notable dans le processus de passation de marchés où les entreprises capables de répondre aux exigences procédurales complexes ne sont pas nécessairement celles les plus qualifiées pour réaliser le travail requis.

Cette situation est particulièrement problématique loin de Conakry ou elle mène à l'exclusion des petites entreprises locales qui possèdent une expertise spécifique mais qui ne disposent pas des capacités administratives ou des ressources financières pour naviguer dans le labyrinthe des procédures de passation de marchés. C'est une ironie fréquemment observée en Guinée que les réglementations conçues pour encourager la transparence et la concurrence finissent parfois par restreindre ces mêmes objectifs. Le résultat de cette rigidité est que dans le nouveau programme, ENABEL a fortement réduit les passations de marché en infrastructures et génie civil, malgré les besoins manifestes des autorités dans ces domaines.

Il y a eu d'autre part des tentatives ponctuelles de renforcement des prestataires de services pour faire face à la lourdeur des procédures de passation de marchés belges inadaptées au niveau de capacité des prestataires locaux. Alors que les programmes de soutien et d'accompagnement aux PME sont essentiels pour leur permettre de participer efficacement aux marchés publics, ces initiatives restent insuffisantes. Augmenter l'information disponible sur les procédures est certes utile, mais cela ne suffit pas toujours à surmonter les barrières structurelles et administratives que rencontrent les PME.

[21] Des données ponctuelles semblent indiquer de forts taux de marchés infructueux, mais ceux-ci méritent d'être étudiés d'avantage sur une plus longue durée avant de traire des conclusions définitives.

[22] En effet, les procédures exigent trop de papiers alors que le pays fait souvent l'objet d'instabilité politique avec une monnaie constamment en fluctuation. La mise en concurrence est déclenchée à partir de 500 Euros

[23] La nécessité d'obtenir des reçus pour des achats de carburants, qui en période de crise ne se trouve qu'au marché noir a des prix au dessus de la norme.

2.3 Thème 4 – Réponses particulières aux défis de fragilité

2.3.1 Réponses aux défis de fragilité

Progrès et atouts	Défis
Adaptation au contexte	
✓ Alignement programmatique avec les plans de développement du gouvernement. ✓ Approche pragmatique sur la mise en œuvre. Proposition d'instruments souples. ✓ Continuité programmatique et géographique pour consolider les résultats. ✓ Déconcentration des bureaux ✓ Co-construction des programmes	➢ Réponse dogmatique au coup d'état et les autorités transitionnelles. ➢ Rigidités bureaucratiques empêchant l'utilisation efficace de ressources locales existantes en particulier passation de marché. ➢ Insuffisance institutionnelle et manque de continuité dans les rapports avec la contrepartie guinéenne. ➢ Nécessité d'accompagnement et supervision très intenses. ➢ Méfiance des autorités envers la société civile.
Modes d'intervention	
✓ Reconnaissance des sensibilités des partenaires, en particulier quant au besoin d'être consultés. ✓ Volonté de coopérer avec les institutions étatiques au niveau déconcentrées. ✓ Inclusion efficace de thèmes transversaux comme l'environnement, le travail décent et la dimension genre. ✓ Effort d'intégration des groupes sociaux marginalisés en particulier femmes et les jeunes.	➢ Manque d'infrastructures ➢ Durabilité douteuse du renforcement des capacités des fonctionnaires liées aux défis des politiques salariales et de GRH. ➢ Manque d'accès aux financements de la part des populations soutenues par les différents projets. ➢ Difficulté de mettre en œuvre certaines initiatives multi-sectorielles.

De manière générale les agents de la coopération belge ont développé des programmes d'intervention qui répondent aux défis de la fragilité[24]. Des avancées significatives ont été réalisées en matière de ciblage des besoins des populations affectées par la fragilité, compte tenu de l'expérience acquise par ENABEL et les ACNG lors de la période de mise en œuvre précédente et en intégrant des mesures pour anticiper les besoins à moyen terme des partenaires locaux.

Les programmes des partenaires belges s'inscrivent dans une logique de continuité qui est consistante avec la réalité de la Guinée. MEMISA travaille avec un partenaire bien établi et qui opère dans le secteur depuis 30 ans et qui a développé un espace propre. Elle appuie les priorités de ce partenaire. ENABEL a souhaité agir dans la continuité, compte tenu du temps de mise en œuvre perdu lors de la crise du COVID. TRIAS maintien des relations de longue date sur le territoire d'activité.

[24] Une réponse adaptée implique l'adhésion à certains principes : 1. Prendre le contexte comme point de départ. 2. Do no harm 3. Mettre l'accent sur la construction de l'État comme objectif central. 4. Prioriser la prévention. 5. Reconnaître les liens entre les objectifs politiques, de sécurité et de développement. 6. Promouvoir la non-discrimination comme base de sociétés inclusives et stables. 7. S'aligner sur les priorités locales de différentes manières et dans différents contextes. 8. Convenir de mécanismes pratiques de coordination entre les acteurs internationaux. 9. Agissez vite… mais restez engagé assez longtemps pour donner une chance au succès 10. Éviter les poches d'exclusion).

Les initiatives menées par tous les acteurs belges ont permis un accès amélioré à des soins de santé de base pour des populations marginalisées, notamment dans les zones urbaines. Le renforcement de l'agriculture maraîchère, à travers une approche agro-alimentaire communautaire, a eu un impact notable, augmentant substantiellement la production des petits agriculteurs dans les régions concernées.

De plus, l'introduction d'Associations d'Épargne et de Crédit (ASEC) ainsi que la promotion d'activités génératrices de revenus ont soutenu l'entrepreneuriat et l'inclusion de groupes traditionnellement marginalisés, en particulier les femmes.

Aussi, un effort particulier a été mis sur le renforcement des capacités humaines des administrations dans le contexte de la reprogrammation du programme CAPACITA. Ceci s'est notamment concrétisé par la formation de cadres renforçant la connaissance déontologique de nouveaux entrants, l'esprit de corps et la connaissance des concepts d'administration publique pour des fonctionnaires à tous les niveaux. Au niveau sectoriel, les appuis ont privilégié, entre autres, les directions régionales de l'Agriculture des régions concernées qui jouent un rôle important d'appui a la mise en œuvre des projets des acteurs belges.

Toutefois, ces progrès rencontrent des défis de taille.

Les systèmes sanitaires nationaux souffrent d'une insuffisance institutionnelle, et la gestion des fonds alloués pour combattre le COVID-19 a été centralisée par le gouvernement, engendrant une compétition pour le contrôle des ressources. Cette centralisation a eu pour effet de compliquer l'intervention des ONG, dont certaines se voient niées l'agrément pour opérer sur le territoire.

Un obstacle supplémentaire réside dans les rigidités systémiques et la perception du risque de la part des opérateurs financiers. Cela a pour conséquence de limiter l'accès aux finances pour les petits entrepreneurs agricoles et dans le secteur WASH, avec des taux d'intérêt prohibitifs qui entravent le développement du petit entrepreneuriat, surtout dans les régions rurales.

2.3.2 Réponses aux défis de fragilité avec le nouveau portefeuille pays ENABEL (2024-2028)

Progrès et atouts envisagés	**Défis**
✓ Présence plus forte sur le territoire. ✓ Renforcement du bureau de Kindia. ✓ Échanges et renforcements des services publics au niveau du gouvernorat et de la commune. ✓ Approche cluster qui implique rapprochement secteur privé-université-État. ✓ Focus additionnel sur le renforcement de l'administration territoriale et renforcement de pratiques de co-construction avec les autorités territoriales déconcentrées. ✓ D'avantage de flexibilité avec l'inclusion d'un instrument souple en complément aux actions sectorielles. ✓ Plus d'attention à l'inclusion (économique et sociale) des jeunes et des femmes. ✓ Focus sur jeunes et emploi, dans un territoire particulier qui génère une émigration vers l'Europe. ✓ Focus sur jeunes et emploi & cela aussi en lien avec un appui au secteur privé / l'entrepreneuriat.	➢ La déconcentration d'ENABEL sur le territoire demande un travail important de recrutement et gestion de personnel qualifié. Vu les conditions difficiles, il y a beaucoup de volatilité dans le personnel, et cela risque d'affecter la mise en œuvre des projets. ➢ Les administrations territoriales manquent de capacité, ce qui renforce le poids de la mise en œuvre sur ENABEL. ➢ L'autonomie des autorités territoriales semble avoir été réduite comme résultat du coup d'état. ➢ Les infrastructures en dehors de Conakry sont insuffisantes. ➢ L'ouverture des activités vers les femmes et les jeunes reste à un stade relativement embryonnaire.

Le nouveau programme d'ENABEL se distingue par un renforcement significatif de sa présence sur le territoire guinéen, avec un bureau étoffé à Kindia. Ce déploiement est complété par une stratégie d'échanges et de renforcement des services publics aux niveaux gouvernemental et communal.

L'adoption d'une approche cluster favorise le rapprochement entre le secteur privé, les universités et l'État, permettant une synergie accrue et une meilleure cohésion dans les efforts de développement.

Cependant, des défis considérables se présentent. La durée du programme a été réduite de cinq à quatre ans en réponse au récent coup d'État, et les fonds alloués ont également été diminués. Cette décision contraste avec les conclusions des analyses de fragilité et la volonté exprimée précédemment par le gouvernement belge de soutenir les pays en situation de fragilité et avec le principe « rester engagé ». Un tel changement risque d'envoyer un message contradictoire et de nuire à la bonne réputation de la coopération belge en Guinée.

La déconcentration d'ENABEL sur le territoire implique un effort particulier de recrutement et gestion des ressources humaines pour assurer le suivi efficace des projets sur la durée du programme, car c'est sur le territoire ou les nécessités d'accompagnement et le manque d'appui institutionnel sont les plus prononcés. Un effort considérable a été fait en amont pour recruter du personnel de terrain expérimenté, cependant, les difficultés de terrain sont importantes et il est fort probable qu'il se révèle nécessaire de remplacer certains experts partis. D'autre part, les projets, dans une situation comme celle de la Guinée, ou l'administration n'est pas encore en mesure de jouer un rôle déterminant de coordination et d'appui aux bénéficiaires, augment le besoin d'ENABEL d'avoir plus de personnel à disposition.

De surcroît, les administrations territoriales souffrent d'un manque de capacité, plaçant un fardeau plus lourd sur les partenaires de développement pour la mise en œuvre des programmes. À cela s'ajoute le défi des infrastructures insuffisantes en dehors de Conakry,

malgré les récentes améliorations du réseau routier et de transports. Le développement des activités productives est particulièrement entravé par des coupures d'électricité et des pénuries de carburant.

Pour surmonter ces obstacles, un focus additionnel est mis sur le renforcement de l'administration territoriale et la promotion des pratiques de co-construction avec les autorités territoriales déconcentrées. Ces efforts visent à renforcer les capacités locales et à assurer une meilleure intégration des initiatives de développement.

Avec le FRIT, le programme ENABEL intègre un nouvel instrument souple pour compléter les actions sectorielles, offrant ainsi plus de flexibilité dans l'adaptation aux besoins et aux situations imprévues. Son innovation provient du fait que la demande d'assistance, en principe proviendra des institutions mêmes, donnant ainsi potentielle une impulsion et de l'enthousiasme à un processus de réformes institutionnelles qui tarde a donner des résultats.

S'il s'inscrit dans la logique de CAPACITA, il pourrait jouer un rôle important et encourager l'administration et les bénéficiaires à proposer des solutions appropriés et innovantes pour résoudre les insuffisances en matière de services de base, par exemple, mais les modalités de fonctionnement et les champs d'activité restent à définir, alors qu'en principe l'exécution du programme a commencé depuis un an et que la durée d'exécution est réduite d'un an. Le siège a indiqué clairement qu'il n'y aura pas d'extension de la période de mise en œuvre du programme.

D'autre part les autorités locales à la fin de leur mandat seront remplacés par des autorités nommes par le MATD. Le FRIT est un instrument avec un énorme potentiel dans un environnement fragile, mais son succès dépend de la familiarité des différents acteurs avec l'instrument et la continuité de son offre. Au moment de la mission de terrain, le projet venait de commencer ses activités de lancement et sensibilisation des potentiels acteurs et bénéficiaires et donc n'était pas un instrument bien connu. Dans les conditions actuelles, le projet n'aura pas pu exprimer tout son potentiel avant la fin de sa durée. Ainsi les limitations bureaucratiques risquent de limiter l'efficacité des réponses apportées par ENABEL en matière de fragilité.

De plus, une attention particulière est accordée à l'inclusion économique et sociale des jeunes et des femmes, reconnaissant que les activités les ciblant en sont encore à un stade embryonnaire. Cette attention se concrétise déjà par la recherche de femmes comme bénéficiaires de formations, ou l'accent qui est mis sur la protection des droits reproductifs de la femme dans le contexte de l'action dans le secteur santé. D'autre part, le choix de la zone d'activité de ENABEL qui inclut un territoire qui génère des flux migratoires de jeunes hommes surtout, semble avoir été un critère de sélection.

Au niveau programmatique, donc, les avancées stratégiques du nouveau programme ENABEL montrent une volonté de s'ancrer plus profondément dans le tissu local, en mettant l'accent sur la co-construction, la flexibilité et l'inclusion. Ce plan ambitieux cherche à établir une base solide pour un développement durable en Guinée, mais est à la fois pragmatique car il reconnait les limitations de ses outils. Ceci lui permet d'opérer dans le paysage complexe d'un contexte politique en mutation. Toutefois malgré ces efforts, ENABEL n'a pas encore trouvé des modalités de fonctionnement qui leur permettent de naviguer les complexités provoquées par la fragilité en Guinée.

2.4 Thème 5 – Renforcement de la société civile et de la cohésion sociale

Progrès et atouts	Défis
Ouverture aux agents de la société civile	
✓ Implication des ONG partenaires locaux dans la programmation et la mise en œuvre des activités des acteurs de la coopération belge ✓ Ouverture vers certaines institutions traditionnelles, notamment les institutions religieuses, qui bénéficient de la confiance des Guinéens et restent des sources de résilience, pour assurer leur implication dans des dossiers controversés comme réduction des violences basés sur le genre et la lutte contre les mutilations génitales des femmes. ✓ ENABEL et ACNG s'appuyant sur la société civile pour mettre en œuvre leur programmes. ✓ La coopération avec des organisations des Nations Unies pour mener le dialogue sur des questions de cohésion sociale pour « décoloniser le dialogue sur ces thèmes » ✓ Implication de femmes et jeunes dans la coordination et la gestion de projets.	➢ L'espace civique semble se réduire comme résultat de la situation sécuritaire. ➢ Difficulté d'avoir un dialogue concerté avec les autorités centrales sur la situation des ONG. ➢ La société civile s'effrite sous la pression des tensions ethniques et politiques. ➢ Au niveau des ACNG, en particulier la qualité du dialogue entre les acteurs belges et ses partenaires au développement dépendent fortement des compétences et relations des individus qui en sont responsables.
Renforcement des capacités des organisations de la société civile	
✓ Développement des capacités de gestion des organisations locales partenaires des ACNG et/ou d'ENABEL (infrastructures agricoles – UAE, coopératives, …).	➢ La capacité institutionnelle des acteurs de la société civile est extrêmement variable et leur capacité de gouvernance et de gestion reste limitée. ➢ L'inclusion des ONG dans les opérations implique de forts coûts de monitoring et évaluation, de la part des acteurs au développement responsables. ➢ Faible renforcement des capacités des ONG locales par les ONG internationales. ➢ L'application sans allègement du code des marchés publics belges ne facilite pas la collaboration avec le secteur privé et les ONG du pays ➢ La participation des femmes reste limitée, même s'il y a du mouvement.

La société civile guinéenne constitue toujours un noyau central de résilience pour le pays. Les institutions traditionnelles, notamment religieuses, jouent un rôle clé en tant que sources de résilience, et leur participation active dans des questions controversées telles que la réduction des violences basées sur le genre et la lutte contre la mutilation génitale féminine a été particulièrement bénéfique.

ENABEL et les ACNG se sont appuyés sur la société civile pour la mise en œuvre de leurs programmes, ce qui constitue globalement une force. Ces collaborations tirent parti des capacités et de la connaissance locale pour conduire des initiatives de développement communautaire.

Cependant, l'espace civique en Guinée semble se réduire, en partie à cause de la situation sécuritaire dans la sous-région et des préoccupations des autorités concernant l'opposition interne. Les ACNG et ENABEL restent généralement réticents à engager le gouvernement sur ces sujets, et depuis le coup d'État, l'ambassade maintient une distance avec les autorités.

Ainsi, l'appui de l'ambassade à l'OHCHR est un véhicule intéressant pour continuer à mener un dialogue sur des questions sensibles d'espace civique et de cohésion sociale. Ce rapport mérite d'être d'avantage exploité et plus stratégiquement ciblé de façon à en renforcer l'impact. Il serait d'autre part utile de renforcer la collaboration avec des institutions panafricaines, pour montrer que la coopération belge sort des dynamiques coloniales et s'ouvre aux perspectives africaines.

Malgré les défis, il existe un élan clair pour renforcer la société civile et les partenariats en Guinée. Les acteurs belges, en particulier ENABEL et les ACNG, s'efforcent de naviguer dans le paysage complexe en promouvant la résilience, la gouvernance et l'inclusion sociale, tout en gérant les relations avec le gouvernement central et en renforçant les capacités des partenaires locaux. Cela nécessite un engagement continu, une révision agile des procédures et une collaboration étroite avec diverses entités pour assurer la durabilité et l'efficacité des interventions de développement.

La capacité institutionnelle des acteurs de la société civile est très variable, et leur légitimité est souvent entachée par des considérations communautaires. De plus, la gouvernance et la gestion de ces organisations tout comme la rigidité des procédures belges ont montré des limites, particulièrement lorsqu'un afflux de ressources dû à la crise du COVID-19 n'a pas été efficacement absorbé.

Le renforcement des capacités de gestion des organisations locales partenaires par les ACNG et ENABEL est en cours, avec des efforts pour développer l'infrastructure agricole et les coopératives. Cependant, la qualité du dialogue entre les acteurs belges et leurs partenaires dépend grandement des compétences individuelles et des relations personnelles. De manière générale, les ACNG belges ou ONG internationales semblent apporter peu d'avantages systémiques dans la gestion des relations avec les ONG partenaires nationales ou locales et/ou dans le renforcement des capacités de gestion de ces ONG partenaires.

Une attention particulière est accordée aux jeunes et aux femmes, avec des initiatives pour impliquer les femmes dans la gestion de projets, comme les caisses d'épargne communautaires. Malgré cela, la participation féminine reste limitée notamment à cause de l'accès au financement dans le secteur agricole considéré comme un secteur à risques alors qu'il s'agit bien d'un moteur de croissance.

2.5 Thème 6 – Renforcement des institutions publiques et collaboration avec des autorités issues de processus extraconstitutionnels

Progrès et atouts	Défis
✓ Une discussion des risques politiques d'un appui de la coopération belge au régime a lieu au sein du Ministère en Belgique.	✓ Considérer le coup d'état comme indication d'un changement institutionnel illégitime, n'est pas nécessairement justifié ou convaincant vis-à-vis les parties prenantes guinéennes. Le coup d'état lui-même se présentait en réponse à la perception que le régime qui a été renversé était corrompu et illégitime suite au changement constitutionnel forcé qui a mené au troisième mandat.
✓ L'envergure du portefeuille Guinée de la coopération belge reste considérable, démontrant une volonté de la part des autorités belges de continuer l'appui à la Guinée, malgré le coup d'état.	✓ Le budget total et la durée du programme Enabel ont été réduits ce qui lance des signaux tout de même contradictoires aux autorités. ✓ Contact limité avec les autorités centrales ainsi que les changements fréquents d'interlocuteur au sein du ministère de tutelle rendent les rapports politiques difficiles. ✓ Situation institutionnelle en transition et le rôle et la légitimité des institutions locales pourraient être remis en cause par le nouveau régime.
✓ Le renforcement de l'administration territoriale renforce la présence de la coopération belge et de l'état sur le territoire.	

La relation de la coopération belge avec les institutions publiques est contradictoire. Au niveau politique, la Belgique maintien de la distance envers les autorités issues du coup d'état qu'elle considère un processus extraconstitutionnel. Au niveau opérationnel, les ACNG dans un effort d'apparaitre au-dessus de la politique maintiennent des contacts inchangés avec l'administration. ENABEL maintient un rapport distant avec les autorités centrales, et interagit intensément avec les autorités de l'administration territoriale, qui pourtant sont directement nommés par les plus hauts niveaux politiques de l'état et avec les autorités municipales, les seules dument élues.

Il est crucial d'établir une analyse commune qui soit pleinement intégrée par toutes les strates de la coopération belge, des cadres sur le terrain aux décideurs politiques. Cette cohérence est essentielle pour garantir que toutes les parties prenantes aient une compréhension uniforme des enjeux et des dynamiques à l'œuvre car il permet, plus d'opportunité de coopération entre les différents acteurs belges et une réponse plus efficace à des crises potentielles à venir. Il est important de souligner que l'analyse commune n'empêche pas a chacun des intervenants d'avoir des approches et des théories du changement qui diffèrent suivant leur expérience et leurs points de vue.

La transmission efficace de l'information du terrain vers les niveaux de décision supérieurs est un autre pilier fondamental. Il est vital que les perspectives et apprentissages (insights) recueillis localement remontent clairement et rapidement au niveau politique pour informer les stratégies et les prises de position. Cette circulation de l'information doit être rapide, transparente et sans entrave pour permettre une réactivité et une adaptabilité maximales face aux évolutions sur le terrain.

La clé d'une réponse adéquate à la fragilité réside dans l'adéquation des décisions aux situations spécifiques de chaque pays. Pour la Guinée, cela signifie adapter les interventions aux réalités politiques, économiques et sociales qui prévalent. Les décisions stratégiques doivent donc être fondées sur une compréhension profonde des défis locaux et conçues pour exploiter les opportunités spécifiques à l'environnement guinéen. Malgré les efforts qui ont

été entrepris, ceci a été remarqué comme une limitation du processus, ou le niveau politique, et les décideurs n'ont pas nécessairement pris en compte les informations émanant de l'analyse de fragilité entreprise par les acteurs de terrain et/ou n'ont pas compris ce que cette analyse impliquait.

La coopération belge a maintenu un portefeuille considérable en Guinée, signe d'un engagement robuste malgré les turbulences politiques. Ce soutien poursuivi est crucial, car il témoigne de la volonté de la Belgique de soutenir le développement de la Guinée à travers des périodes d'incertitude. Toutefois, la décision de réduire la durée et le budget total du programme de la coopération bilatérale, en réponse au coup d'État, peut être perçue comme contradictoire car elle ne reflète pas une compréhension des difficultés opérationnelles associées à la fragilité. Agir dans un pays fragile prend plus de temps et coûte plus cher que la même action dans un pays qui n'est pas dans la même situation de fragilité.

Le dialogue interne au sein du ministère belge sur les implications du soutien à un régime post-coup d'État est une démarche prudente. Cependant, il est impératif de continuer à évaluer ces risques de manière dynamique, en tenant compte des évolutions politiques et de l'opinion publique en Guinée. Une analyse politique fine et régulièrement mise à jour permet de naviguer avec plus de précision dans le paysage politique changeant et d'ajuster les stratégies de manière appropriée. Cette démarche a été engagée, mais le suivi et le raffinement de cette étude au cours de la période du programme est tout aussi nécessaire que l'effort initial d'analyse. D'autre part il est important, au sein de la programmation d'avoir des outils pour moduler l'appui technique et financier. Certaines rigidités des instruments programmatiques limitent jusqu'à présent cette flexibilité.

Les défis de communication avec les autorités centrales et les changements fréquents d'interlocuteurs compliquent non seulement le rapport mais aussi l'efficacité des interventions. Améliorer les canaux de communication et stabiliser les relations avec les interlocuteurs clés sont essentiels pour assurer la continuité et l'efficacité des programmes. Par ailleurs, l'incertitude concernant la légitimité des institutions locales post-coup d'État nécessite une évaluation continue pour adapter les stratégies d'engagement de manière sensible et respectueuse.

Le choix d'investir dans le renforcement de l'administration territoriale, qui a déjà amélioré la présence de la coopération belge sur le territoire, doit continuer à être une priorité. Ce renforcement passe par une assistance technique continue, la formation des cadres locaux, et un soutien à l'intercommunalité[25] pour favoriser une gouvernance locale plus robuste et autonome. Ces efforts contribueront à la stabilité à long terme et renforceront l'efficacité des interventions de développement. L'intercommunalité soutenue par ENABEL est devenue un acteur majeur de l'économie verte et a joué un rôle crucial dans la mise en œuvre du projet d'atténuation des impacts liés à la construction des barrages du bassin de Konkouré et de ses affluents Souapiti et Kaleta en impliquant les six communes riveraines.

[25] L'intercommunalité est un mécanisme qui lie les élus locaux, un espace de partage d'expériences et de résolution des problèmes qui repose sur l'inclusivité (société civile).

3 Récapitulation des éléments de réponse aux questions d'évaluation

3.1 QE1 Dans quelle mesure la coopération belge bénéficie-t-elle effectivement d'une approche cohérente en matière de fragilité ?

QE1 Dans quelle mesure la coopération belge bénéficie-t-elle effectivement d'une approche cohérente en matière de fragilité, adaptée au contexte de fragilité et aux opportunités et défis d'intervention spécifiques des pays partenaires concernés ?
Le cadre politique et les instruments de la Coopération belge au Développement sont-ils adaptés aux contextes fragiles ?
Dans le cas de la coopération belge en Guinée, la mission se trouve à donner un avis mitigé. D'un côté la Coopération belge au Développement manifeste clairement une volonté systématique d'encourager l'engagement local et le renforcement de la résilience et de la gouvernance. Cette approche inclut un soutien significatif au renforcement des institutions locales et encourage activement la participation des communautés locales, des autorités civiles, et d'autres parties prenantes dans la planification et la mise en œuvre des projets. Ces pratiques sont essentielles pour assurer que les interventions soient pertinentes et efficacement ancrées dans les réalités locales. Cependant, il existe des domaines nécessitant des améliorations. Les mécanismes et pratiques de flexibilité actuels semblent encore insuffisants pour permettre une adaptation rapide et efficace des programmes aux conditions changeantes sur le terrain. Les limitations de flexibilité rencontrées sont à la fois systémiques et humains. D'une part, les systèmes et structures actuels ne fournissent pas toujours le cadre nécessaire pour permettre une adaptation rapide et efficace des programmes en réponse aux dynamiques changeantes sur le terrain. D'autre part, il existe également une certaine réticence à utiliser de manière flexible les procédures existantes, ce qui peut limiter l'agilité des interventions ou ne pas encourager les organisations partenaires à trouver des solutions plus adaptées aux contextes fragiles. La résistance au changement, souvent ancrée dans des préoccupations de maintien de contrôle, de responsabilité et de transparence, semble parfois faire hésiter les acteurs à adopter des approches plus dynamiques et adaptatives. Cette réticence peut être exacerbée par une méconnaissance des possibilités offertes par les cadres existants ou une appréhension face aux risques réputationnels perçus d'innovation dans des environnements incertains. Deuxièmement, bien que la Coopération belge soutienne divers acteurs dans leurs initiatives de développement, l'intégration des programmes de ces différents acteurs reste suboptimale. Une coordination accrue entre les initiatives gouvernementales, non-gouvernementales, et privées pourrait amplifier les synergies et maximiser l'efficacité des interventions. Une approche plus cohérente et intégrée aiderait à exploiter pleinement les ressources disponibles et à éviter les duplications d'efforts. Dans l'ensemble donc, des instruments ont été mis en place, mais il reste encore de la route à faire pour assurer que le cadre politique et les instruments soient utilisés et adaptés au contexte de la Guinée.

1.1. Dans quelle mesure et comment les principes internationaux et les orientations stratégiques (e.a. notes stratégiques Situations de fragilité et Approche globale, Nexus …) se traduisent-ils en une approche cohérente en matière de fragilité, mise en œuvre par les acteurs belges et leurs interventions ?

La Guinée, marquée par des défis politiques, sociaux et économiques complexes, nécessite une approche de développement adaptative et intégrée. Les acteurs belges reconnaissent ces enjeux et tentent de traduire les principes internationaux et les orientations stratégiques en actions concrètes.

Un des éléments qui caractérise la fragilité de la Guinée est la fréquence de crises humanitaires imprévus et qui affectent les programmes, et pour cela il est difficile de faire une démarcation entre les interventions de nature humanitaire et celle de développement, d'autant plus que les insuffisances institutionnelles de la partie guinéenne mettent plus de pression sur les partenaires. L'approche Nexus, qui intègre les efforts humanitaires, de développement et de consolidation de la paix, est appliquée par des initiatives comme celles de MEMISA durant la crise du COVID. Ces projets ne se limitent pas à l'aide d'urgence mais intègrent également des initiatives de développement durable pour renforcer les institutions locales, promouvoir la bonne gouvernance et soutenir la résilience des communautés. ENABEL, par exemple, a adapté ses actions pour renforcer les capacités administratives et techniques des partenaires locaux, illustrant une tentative de mettre en œuvre de manière concrète l'Approche Nexus. Malgré ces efforts, la mise en œuvre de l'Approche Nexus en Guinée fait face à des obstacles significatifs, notamment l'insuffisance institutionnelle des acteurs locaux. Ces difficultés se manifestent par une absence de personnel qualifié sur le terrain et des capacités administratives et techniques limitées, ce qui complique l'exécution des programmes complexes requis par cette approche intégrée.

Le programme souffre aussi d'un manque de coordination de la part des acteurs belges. Même s'il y a des échanges entre les différents acteurs, il n'y a pas de coordination étroite entre les parties. D'un côté, les ACNG valorisent fortement leur indépendance, ce qui leur permet de maintenir une flexibilité opérationnelle et une capacité à innover. Cependant, cette indépendance peut également limiter leur capacité à exploiter les synergies potentielles qui pourraient émerger de collaborations plus étroites avec d'autres entités belges. Trouver un équilibre entre l'indépendance et la collaboration dans le cadre de l'approche globale est donc crucial pour maximiser l'impact des initiatives de développement en Guinée.

En réponse aux défis de fragilité, les acteurs belges ont fait preuve de pragmatisme et d'innovation. Le projet CAPACITA, par exemple, a été réorienté pour répondre de manière systémique aux faiblesses institutionnelles généralisées, démontrant une capacité à adapter les interventions aux besoins changeants. Ce type d'adaptation montre comment la flexibilité et la créativité sont essentielles pour transformer les obstacles en opportunités de renforcement des capacités locales.

1.3. Les analyses contextuelles et la compréhension du contexte de fragilité locale sont-elles suffisamment solides et sont-elles régulièrement actualisées ?

Les analyses contextuelles et la compréhension approfondie du contexte de fragilité locale sont essentielles à la réussite de tout programme de développement, surtout dans des environnements dynamiques et complexes comme ceux de la Guinée. Bien que des efforts substantiels aient été déployés pour intégrer ces analyses dans la planification et l'exécution des programmes, il existe encore des défis concernant leur solidité et leur actualisation régulière.

L'outil FRAME utilisé pour informer le nouveau programme d'ENABEL décrit la situation de la Guinée comme fragilité multidimensionnelle liée à l'instabilité politique et l'immixtion de la politique dans le fonctionnement de l'administration publique, la corruption, les changements climatiques, et la mauvaise gestion des ressources naturelles et l'absence d'un régime foncier

fiable. L'incorporation, par exemple, d'interventions qui tiennent en compte les impacts environnementaux des activités agro-industrielles appliquées et de la dimension genre, témoignent de la volonté de mettre en œuvre un programme adapté aux circonstances. Le renforcement de capacité du corps diplomatique dans un environnement ou certains partenaires traditionnels de développement quittent le pays est le résultat d'une analyse appropriée du contexte.

Cependant l'évaluation de la situation politique et institutionnelle bien que pertinente, reste générique et conceptuelle. Notamment, le choix de la coopération bilatérale d'éviter l'implication du gouvernement central est problématique et pas basé sur une bonne compréhension du contexte. D'autre part, le choix de la zone d'intervention (Conakry/Kindia/Mamou) assure une continuité programmatique qui se révèle importante pour le succès du programme, mais doit être davantage justifiée, car dans le contexte de la Guinée, le choix des zones d'intervention a des implications par rapport à quel groupe de la société est le bénéficiaire[26]. Les mêmes remarques peuvent être faites du CSC développé par les ACNG.

Apparemment, la régularité des mises à jour des analyses contextuelles demeure faible, tandis que la transition politique et sociale en Guinée exige une capacité à réagir immédiatement aux nouvelles données et événements. L'exploitation systématique des données recueillies au cours des projets de développement permettrait de renforcer la spécificité et la précision des instruments d'analyse contextuelle utilisés par les acteurs belges. En affinant ces outils grâce à des données actualisées et spécifiques à chaque contexte, les interventions peuvent être adaptées plus précisément aux réalités locales.

Cela implique non seulement une collecte de données plus rigoureuse et continue mais aussi l'utilisation de méthodes d'analyse avancées pour décrypter les tendances complexes et les interdépendances au sein des environnements fragiles. En intégrant des variables locales diversifiées — telles que les indicateurs socio-économiques, les données sur la sécurité, et les perceptions communautaires — dans les modèles d'analyse, les instruments peuvent devenir extrêmement sensibles aux variations subtiles du contexte.

En retour, cela permettrait aux décideurs de mieux identifier les zones d'intervention critique, de prévoir les évolutions potentielles du contexte et de développer des stratégies proactives pour y faire face. Ainsi, une meilleure spécification des outils d'analyse contextuelle contribuerait à une planification plus stratégique, à une allocation de ressources plus efficace, et ultimement, à une amélioration significative des résultats des projets de développement en zones de fragilité.

1.4. La Coopération belge parvient-elle à s'aligner sur le contexte de fragilité local et régional ?

L'approche adoptée par les acteurs de la coopération belge, démontre une volonté d'alignement avec les réalités locales et une reconnaissance des défis spécifiques au pays, mais la mise en œuvre pratique de cette approche rencontre encore des obstacles.

Tant des rigidités procédurales et programmatiques réelles, que des sous-utilisations des mécanismes de flexibilité disponibles limitent pourtant l'adaptation des programmes et projets face à des réalités qui changent, parfois de manière dramatique. Par ailleurs l'alignement souffre de l'instabilité des partenaires institutionnels publics guinéen, qui changent de personnel et d'organisation de façon rapide et imprévisible.

[26] La mission ne critique pas les choix du programme, cependant elle préconise que l'utilisation des outils d'analyse doit permettre de faciliter la compréhension des risques et des bénéfices des choix stratégiques et opérationnels qui on été faits de façon a ce que l'information puisse remonter clairement vers les décideurs.

1.5. Comment se concrétise l'approche belge en matière de fragilité ?

L'approche belge en Guinée se distingue par sa continuité tant programmatique que géographique, reflétant une implication de longue date qui a permis aux différents acteurs de s'établir solidement et de se faire connaître localement. Les ACNG, présents en Guinée depuis de nombreuses années, ont tissé des liens étroits avec les communautés locales, ce qui leur a valu reconnaissance et appréciation pour leur travail et leur engagement continu.

Lorsque les acteurs belges travaillent de façon complémentaire sur le même territoire, cette approche résulte dans une dynamique de coopération particulièrement efficace. Sur le même territoire, ces différents acteurs, tant ACNG qu'ENABEL, parviennent à agir de manière complémentaire, ce qui maximise l'impact de leur intervention. Le résultat est une excellente perception de l'appui de la part des populations qui en bénéficient.

ENABEL, bien qu'arrivée plus récemment sur le terrain, a su identifier et exploiter des niches spécifiques où ses programmes peuvent apporter une valeur ajoutée significative.

Il reste à renforcer et systématiser la complémentarité d'actions des différents acteurs sur les territoires d'intervention.

1.6. Toutes les interventions belges en matière de développement et autres piliers de la politique étrangère belge, dans un pays et/ou un contexte de fragilité donné, forment-ils un ensemble complémentaire et cohérent qui répond aux besoins locaux ?

Bien que l'approche globale aspire à une intégration de tout type de coopération – *développement, consolidation de la paix, aide humanitaire, soutien économique, diplomatie, défense* – les résultats sur le terrain montrent une image plus nuancée. Il existe des éléments de complémentarité parmi les initiatives belges et une volonté d'encourager une synergie entre elles. Toutefois, cette complémentarité est parfois limitée par plusieurs facteurs : différences de priorités, rigidités bureaucratiques, variations dans les disponibilités des financements, etc. De plus, malgré les bonnes intentions, le degré d'adaptation aux dynamiques changeantes demeure faible, ce qui peut handicaper l'alignement sur l'évolution des besoins des populations.

La stratégie d'Enabel de confier à des tiers certaines parties de l'intervention tout en conservant la responsabilité de sa mise en œuvre crée des situations ambiguës avec les ACNG. Dans le contexte de la coopération belge, les ACNG sont censés être des partenaires égaux dans l'analyse de la fragilité et le développement d'une politique cohérente du "pôle Belgique". Cependant, ils jouent aussi le rôle de prestataires de services pour le compte d'Enabel. Cette double relation complique l'établissement d'un échange transparent et honnête sur les difficultés associées au contexte de fragilité rencontrées par les différents intervenants sur le terrain.

Mieux comprendre les implications et les coûts réels de la fragilité, pour les différents catégories de parties prenantes permettrait aux acteurs de la coopération belge de mieux allouer les ressources et de justifier les investissements nécessaires pour des interventions plus robustes et durables. D'autre part, il faudrait utiliser les données sur les coûts de la fragilité pour dialoguer avec les partenaires gouvernementaux locaux et internationaux. Cela pourrait aider à aligner les efforts de développement avec les stratégies nationales et à plaider pour des politiques qui adressent directement les causes profondes de la fragilité. Cela renforcerait les capacités locales et assurerait que les données soient non seulement collectées mais également utilisées efficacement pour informer les décisions.

1.7. Les interventions belges sont-elles adéquatement en synergie et complémentarité avec les interventions d'autres pays, de la coopération multilatérale, d'ONG internationales, etc. ?

Les interventions belges en Guinée offrent une perspective distincte et originale en matière d'assistance au développement, ce qui constitue une valeur ajoutée significative pour la réponse globale aux défis de fragilité dans la région. Tout en reconnaissant l'importance de la synergie et de la complémentarité avec les actions d'autres pays, de la coopération multilatérale et des ONG internationales, il est crucial que la Belgique préserve son approche unique.

La valeur ajoutée de la Belgique en Guinée est appuyée par le fait qu'elle n'est pas historiquement liée au pays, ce qui lui permet d'apporter une perspective fraîche et objective. Tout au long de sa période d'intervention, la Belgique a démontré un engagement profond envers les communautés qu'elle sert, en assurant une continuité dans ses actions. Les acteurs belges sont perçus comme des résolveurs de problèmes, une qualité qui renforce leur crédibilité et l'efficacité de leur aide.

L'accent mis sur l'établissement d'une approche coopérative est particulièrement apprécié, surtout aux niveaux inférieurs à celui politique. Cette méthode permet non seulement de renforcer les capacités locales mais aussi de garantir que les projets sont bien adaptés aux besoins réels des populations. Cette attitude proactive et coopérative de la Belgique a insufflé un dynamisme notable dans l'exécution des projets financés directement par le Royaume de Belgique comme CAPACITA, et ceux financés par l'Union Européenne mais mis en œuvre par ENABEL, comme c'est le cas pour les projets SANITA.

En Guinée, l'approche belge, axée sur l'écoute et l'adaptabilité, permet à ENABEL de réaliser ces projets avec une efficacité accrue, en s'assurant que les interventions sont non seulement en adéquation avec les directives de financement de l'UE, mais aussi parfaitement alignées avec les besoins et les attentes des communautés locales. Le succès de ces projets repose sur cette capacité à intégrer les perspectives locales dans la planification et l'exécution, transformant les directives européennes en actions concrètes et adaptées au contexte local. Cette synergie entre le financement de l'UE et l'exécution belge crée un modèle de coopération qui optimise les ressources et maximise l'impact, bénéficiant directement aux populations ciblées.

Bien que des interactions entre partenaires au niveau européen existent sur des questions techniques en Guinée, l'absence d'un véritable "pôle Europe" dans le pays représente à la fois un atout et une limitation en termes de transmission de messages politiques liés au développement. D'un autre côté, l'absence d'une coordination forte sous une bannière "Europe" limite la capacité des acteurs européens à présenter un front uni en matière de politique de développement, ce qui pourrait renforcer leur influence dans les dialogues stratégiques avec les partenaires gouvernementaux et autres acteurs clés en Guinée.

Les interactions avec des partenaires d'exécution tels que le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (OHCHR) offrent des opportunités intéressantes pour externaliser le risque lié à l'engagement dans des conversations politiques sensibles avec les autorités dans un environnement où leur légitimité a été compromise par le coup d'État. *(Plus d'informations sur ce cas sont fournies en Annexe au §5.3.1.).*

1.8. Quel est le degré d'appropriation, par le pays partenaire, de l'approche en matière de fragilité mise en œuvre dans le pays en question ?

Le degré d'appropriation par le pays partenaire de l'approche en matière de fragilité mise en œuvre en Guinée peut être complexe à évaluer. En effet, la situation est particulièrement dynamique en raison de nombreux facteurs, la faiblesse institutionnelle de l'état, le changement fréquent des structures de tutelle. En effet, la coopération internationale, dans les quatre dernières années a été du ressort de quatre institutions différentes, chacune avec

ses approches et priorités, et d'autre part le mouvement fréquent de personnel à l'intérieur de ces structures, limite la capacité des acteurs belges d'établir des relations durables. Le gouvernement de transition en Guinée, instauré à la suite du coup d'État, a introduit une période d'incertitude accrue à cause de son mandat temporellement limité.

Les autorités territoriales, qui font l'objet d'attention majeure dernièrement, semblent apprécier l'approche et s'en approprient, mais il reste à voir si celles-ci perdureront dans le temps ou feront aussi l'objet de changements et transformations.

1.9. Quelles étaient les forces et lacunes de la maitrise des risques au niveau du pays partenaire, considéré comme fragile ?

En Guinée, le paysage politique a été considérablement affecté par la décision du président Alpha Condé de briguer un troisième mandat, perçu par beaucoup comme un défi aux normes démocratiques du pays. Le coup d'État, survenu en septembre 2021, a été mené par des éléments au sein de l'armée guinéenne qui ont justifié leurs actions comme une réponse nécessaire à la prolongation du mandat du président et à la perception d'une gouvernance légitime en déclin.[27] Les leaders du coup ont accusé l'administration Condé de corruption et de ne pas répondre aux besoins socio-économiques de la population, présentant leur prise de pouvoir comme un effort pour réinitialiser la trajectoire démocratique du pays et restaurer la légitimité.

La mission reconnait que pour les acteurs internationaux, y compris la Belgique, la situation pose des défis complexes pour fournir une aide au développement. Engager un régime arrivé au pouvoir par des moyens non démocratiques, comme un coup militaire, soulève des dilemmes éthiques et pratiques[28], mais la réponse apportée, ne tient pas en compte les circonstances qui ont porté au coup d'état. limiter les contacts avec les autorités de transition au niveau central et de réduire la durée et les niveaux de financement du portefeuille ENABEL, n'apporte pas les réponses souhaitées car elle ne se base pas sur l'analyse du contexte spécifique de la Guinée. D'autre part elle limite l'influence de la Belgique et réduit la capacité des autorités belges de protéger son personnel de terrain, et limite la capacité des acteurs d'exécution de mener à bien leur mission.

Il est important de reconnaitre que l'expérience internationale suggère que les couts financiers, réputationnels et politiques associés par une interruption même temporaire des relations d'aide bilatérale avec un pays sont importants.

[27] Initialement, la constitution limitait les mandats présidentiels. Le discours que le troisième mandat de Condé pourrait s'étendre au-delà des limites légales traditionnelles a conduit à une large perception d'illégitimité. Cette situation a été un facteur clé contribuant à la tension et au mécontentement qui constituaient un climat propice au coup d'État. La décision du président Alpha Condé de se présenter pour un troisième mandat a été facilitée par un référendum constitutionnel controversé en mars 2020, qu'il a utilisé pour argumenter la réinitialisation du comptage des mandats. Cependant, cette manœuvre a été largement critiquée, tant au niveau national qu'international, comme une tentative de s'accrocher au pouvoir, sapant les institutions démocratiques de la Guinée. L'élection subséquente qui a mené à son troisième mandat a été entachée d'allégations d'irrégularités et n'a pas apaisé les préoccupations concernant l'érosion des normes démocratiques.

[28] D'un côté, il y a la nécessité de soutenir la population guinéenne, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation et du développement économique. D'un autre côté, il est crucial de fournir une assistance de manière à ne pas légitimer le nouveau régime mais à soutenir le retour à l'ordre constitutionnel.

3.2 QE2 Quels résultats la 'Coopération belge au Développement' obtient-elle en réponse aux contextes de fragilité complexes et volatils ?

QE2 Quels résultats la 'Coopération belge au Développement' obtient-elle en réponse aux contextes de fragilité complexes et volatils, et quel équilibre existe-t-il entre les objectifs et les résultats à court et long termes ?
2.1 Les objectifs fixés pour les interventions belges sont-ils réalistes et réalisables dans un contexte fragile ?
Les intervenants belges en Guinée ont adopté une stratégie pragmatique, en reconnaissant les défis du contexte fragile et en choisissant de renforcer et d'approfondir les initiatives existantes plutôt que de lancer de nouveaux projets ambitieux qui pourraient s'avérer irréalisables. Cette approche permet une meilleure allocation des ressources et une plus grande probabilité de succès, car elle s'appuie sur des fondations déjà établies et des expériences antérieures. La continuité est un élément clé de l'approche belge. En poursuivant et en renforçant les projets en cours, les acteurs belges assurent une certaine stabilité dans leurs interventions, ce qui est crucial dans un environnement où l'incertitude politique et sociale peut compromettre les initiatives de développement. Cette continuité permet également de maintenir la confiance des partenaires locaux et des communautés bénéficiaires, un aspect fondamental pour le succès des programmes de développement. La coopération belge reconnait d'autre part la nécessite de renforcer les capacités des acteurs locaux, ce qui est un autre élément démontrant leur réalisme. Cependant, alors qu'elle est en mesure d'apporter des éléments de réponse à ce challenge à travers des programmes ciblés vers les institutions territoriales en particulier, elle l'est moins pour assurer une majeure capacité des prestataires de services (afin qu'ils soient éligibles à participer aux marchés de ENABEL, par exemple) et des partenaires d'exécution pour les ACNG. La mise en œuvre reste un défi pour cause des rigidités bureaucratiques et procédurales associées en particulier à la passation de marché, la structuration excessive des activités du projet. La réduction des temps d'exécution du programme ENABEL, malgré les mesures prises en anticipation pour réduire les temps d'exécution, entrave la mise en œuvre complète du programme.
2.2 **Quels sont les résultats obtenus et peuvent-ils être considérés comme une réussite dans un contexte fragile ?**
Les interventions en matière d'assistance de prestation sanitaire de services de base, financées par MEMISA et mises en œuvre par son partenaire, représentent des succès éclatants dans l'amélioration de l'accès aux soins de santé pour les populations marginalisées et peu desservies, tant dans les contextes urbains que périurbains. Ces initiatives ont joué un rôle crucial en période de crise, en élargissant l'offre de services sanitaires essentiels et en renforçant les capacités des prestataires de soins de santé du secteur privé. *(Plus d'informations sur ce cas sont fournies en Annexe au §5.3.2.)* Les programmes intégrés de développement de l'agriculture de maraîchage, financés par ENABEL et TRIAS dans la région de Kindia représentent une initiative prometteuse qui a déjà connu des succès notables. Cette approche vise à renforcer la capacité des petits agriculteurs et à augmenter la production agricole locale, tout en s'attaquant à des défis tels que la sécurité alimentaire et l'emploi rural. L'un des défis majeurs de ces programmes est de sécuriser un financement durable pour les petits entrepreneurs qui sont souvent limités par le manque d'accès aux crédits traditionnels. Pour répondre à cette problématique, des expériences de financement communautaire ont été initiées, offrant des solutions novatrices et adaptées au contexte local. Les modèles de financement communautaire, qui ont été mis

en place dans la région de Kindia, incluent des mécanismes tels que les caisses de crédit mutuel et les groupes d'épargne et de crédit. Ces systèmes permettent aux agriculteurs de se regrouper pour épargner ensemble et se prêter mutuellement des fonds, ce qui réduit leur dépendance vis-à-vis des prêteurs externes et favorise une culture de responsabilité et d'auto-assistance. Par contre, les efforts de renforcement de la microfinance de la part d'institutions financières n'ont pas donné les résultats souhaités et représente un obstacle important pour la pérennisation des résultats.

Le renforcement des capacités des administrations territoriales, financé dans le contexte des actions d'ENABEL, en particulier CAPACITA, est considéré comme un succès car il a permis de réagir de manière positive à une transition inattendue générée par la mise à la retraite de 8000 fonctionnaires en âge de retraite et leur remplacement par des cadres pour la plupart venant de la diaspora. En investissant dans la formation, la documentation, le mentorat, et en créant des réseaux de soutien, les administrations peuvent améliorer leur résilience et leur capacité à fournir des services efficaces et continus à la population, malgré les défis inhérents à la fluctuation du personnel.

La relation avec OHCHR bien qu'embryonnaire est prometteuse pour créer des formes complémentaires d'action politique dans des situations institutionnelles de transition. Elle permet aussi de « décoloniser » des problématiques d'ordre politique qui affectent, entre autres, le bon déroulement des projets. *(Plus d'informations sont fournies en Annexe au §5.3.1.)*

2.3 Dans quelle mesure, les interventions mises en œuvre dans des contextes fragiles volatils ont pu contribuer aux objectifs à long terme ?

Les actions entreprises par la coopération internationale dans les régions d'intervention, par exemple dans le secteur de l'agriculture soit par TRIAS ou ENABEL ont joué un rôle dans la stabilisation de la sécurité et le maintien de la stabilité dans un moment difficile, tout en abordant de manière proactive les problématiques sous-jacentes à la migration des jeunes.

Ces initiatives visent non seulement à répondre à des besoins immédiats, mais aussi à créer des conditions favorables pour des solutions à long terme qui réduisent l'incitation à la migration par la désespérance.

Le projet de MEMISA de renforcement du réseau sanitaire de base dans les zones marginalisées de Conakry, notamment par l'installation de docteurs privés dans des régions peu desservies en matière de santé, constitue une démarche stratégique essentielle pour stabiliser et renforcer la résilience des communautés vulnérables. Cette approche répond à un double besoin : améliorer l'accès aux soins de santé essentiels et contribuer à la stabilité socio-économique de la région.

2.4 Quelles étaient les forces et lacunes de la maitrise des risques au niveau des interventions dans des contextes fragiles ?

Dans le contexte particulièrement complexe de la Guinée, l'évaluation révèle à la fois des défis critiques et des forces significatives de la coopération belge dans la gestion des interventions en milieu fragile. Globalement la coopération belge en Guinée ne démontre pas encore toute la flexibilité nécessaire pour s'adapter rapidement aux changements dynamiques du contexte politique et social en Guinée. Les rigidités qui demeurent peuvent rendre les interventions moins réactives et efficaces face aux crises imprévues ou aux évolutions rapides des conditions locales. L'absence de plans contingents bien définis peut entraîner des retards, des dépassements de coûts, ou des échecs à atteindre les objectifs dans les délais prévus, en particulier lors de bouleversements politiques ou de crises sociales.

La mission considère que les risques politiques liés au coup d'État en Guinée pourraient avoir été surestimés, résultant en une prudence excessive qui a restreint la portée et l'initiative des interventions. Cette approche trop prudente a mené à un manque à gagner en termes d'opportunités, limitant ainsi la capacité du programme à réaliser des impacts significatifs.

Cette surévaluation des risques politiques a entravé la mise en œuvre efficace des projets en limitant les contacts avec l'administration centrale et réduit les opportunités de préparation de la phase suivante dans l'évolution politique du pays.
2.5 Les thèmes transversaux Genre, Environnement et Changement climatique se reflètent-ils suffisamment dans l'approche en matière de fragilité ? Les opportunités en la matière sont-elles identifiées et mises à profit ?
L'intégration judicieuse des thèmes transversaux dans divers domaines d'intervention par la coopération a marqué un point significatif dans l'efficacité et la pertinence des programmes de développement en cours. Que ce soit dans le secteur de la santé, dans le développement de l'agriculture de maraîchage, ou dans la facilitation des financements communautaires, l'approche adoptée a démontré une compréhension profonde des dynamiques locales et des besoins spécifiques des populations ciblées de la part de tous les acteurs de la coopération et dans tous les cas d'étude identifiés.

4 Conclusions principales de l'étude pays

Cette section vise à consolider nos constatations, issues d'une analyse approfondie et des observations sur le terrain, pour présenter des stratégies concrètes qui amélioreront l'efficacité et la durabilité des interventions de la coopération belge dans des contextes fragiles en Guinée.

4.1 Conclusions

L'analyse de l'approche belge à la fragilité en Guinée nous porte à des conclusions importantes qui peuvent servir à l'analyse globale. Ce chapitre synthétise les conclusions détaillées par thèmes, mettant en lumière les progrès réalisés et les défis persistants. Ces analyses sont cruciales pour comprendre comment la Belgique peut continuer à améliorer son impact dans un environnement en constante évolution, tout en respectant ses engagements envers le développement durable et la résolution des crises.

4.1.1 Thème 2 : Analyse contextuelle et gestion des risques liés à la fragilité et aux situations de crise

Progrès et points forts :

- ✓ Les acteurs belges ont développé et consciencieusement mis en œuvre les outils CSC (Cadre Stratégique Commun) et FRAME *(utilisé par Enabel pour l'élaboration du nouveau programme)*. Les analyses contextuelles multidimensionnelles font maintenant partie des processus de conception de programmes et projets ainsi que des processus de gestion des risques (notamment sécuritaires).
- ✓ Le document du nouveau portefeuille d'ENABEL montre une analyse structurée des thèmes de fragilité et intègre les leçons tirées des mises en œuvre précédentes, soulignant la nécessité de considérer la fragilité.

Défis :

- ➢ Mais, encore souvent, ces analyses contextuelles tendent à rester à un niveau encore trop théorique pour avoir des bénéfices clairs pour la cohérence du programme d'appui au développement belge en Guinée. De fait les analyses qui émanent de ces outils ne semblent pas être reflété dans les programmes et projets des différents acteurs.
- ➢ L'analyse du contexte et de la fragilité pour le CSC implique différents acteurs de la coopération belge ayant des approches, rôles et responsabilités fondamentalement différents, ce qui complique l'harmonisation des approches.
- ➢ Les informations issues des analyses ne semblent pas avoir été relayées aux décideurs, y compris décideurs politiques en Belgique, d'une façon qui leur aurait permis d'évaluer le contexte et la spécificité des circonstances guinéennes, et ainsi mieux comprendre l'impact potentiel des leurs décisions stratégiques.

4.1.2 Thème 3 : Flexibilité programmatique et budgétaire

Progrès et points forts :

- ✓ La flexibilité budgétaire existe notamment pour répondre a des crises ponctuelles de nature humanitaire, et les acteurs ont profité de davantage de flexibilité budgétaire ; par exemple pour faire face aux crises sanitaires comme le COVID.
- ✓ Les acteurs ont mieux profité des instruments en place, à travers l'utilisation de contrats cadres et subsides pour étendre leur capacité de mise en œuvre et renforcer leur programmation.
- ✓ Au niveau programmatique des initiatives, telles que le projet FRIT intègre, en théorie plus de flexibilité dans la programmation des interventions.

Défis :

- ➢ Les instruments à disposition des différentes acteurs et leurs pratiques de programmation et d'orientation stratégique et budgétaire de la mise en œuvre restent encore trop rigides. Modifier la programmation ou encore la structure de projets et les budgets correspondants ou autrement assurer une mise en œuvre agile des projets: (i) se heurte à des limites procédurales/règlementaires réelles (notamment pour des marchés et des subsides) et/ou à une méconnaissance des mécanismes de flexibilité déjà existants et/ou (ii) demande un travail administratif considérable.
- ➢ Il existe aussi des résistances (internes et/ou externes) au changement de la programmation initiale et donc à l'application des instruments et mécanismes disponibles pour assurer la flexibilité nécessaire dans des contextes fragiles et volatiles.
- ➢ L'adoption d'un prisme de fragilité qui est utilisé systématiquement à tous les niveau demande d'avantage de formation et accompagnement tat des acteurs belges que de leur contreparties guinéennes.

4.1.3 Thème 4 : Réponses spécifiques aux défis de la fragilité

Progrès et points forts :

- ✓ Les programmes des acteurs répondent de façon claire à certains défis de la fragilité sur les territoires d'intervention. Le choix des secteurs, et la nature des opérations démontrent une volonté de s'attaquer de manière efficace et durable à certains défis.
- ✓ Les acteurs tentent de porter des réponses aux déficiences de l'administration dans les secteurs d'activité. Ainsi, la facilitation de la médecine privée dans les zones rurales ou il n'y a pas de points de santé, ou la volonté d'assurer de la microfinance pour les petits agriculteurs, ou encore les renforcements de l'administration publique territorial sont des démonstrations de réponses spécifiques aux défis de la fragilité.
- ✓ Des initiatives telles que le FRIT et les expériences antérieures sous CAPACITA sont considérées comme réussies, démontrant une meilleure réponse aux exigences d'un contexte fragile.

Défis :

- ➢ Les nouvelles stratégies, bien qu'exhaustives, sont limitées en portée et ne changent pas fondamentalement les méthodes d'intervention en Guinée comme cela pourrait être nécessaire selon les analyses contextuelles approfondies, effectuées pour informer la programmation.

4.1.4 Thème 5 : Renforcement de la société civile et de la cohésion sociale

Progrès et points forts :

- ✓ La coopération belge met en œuvre des efforts concertés pour inclure les parties prenantes et les bénéficiaires dans la construction et la mise en œuvre des programmes, améliorant la crédibilité et l'efficacité des interventions.

Défis :

- ➢ L'engagement avec le gouvernement central est hésitant, ce qui complique également les interactions relatives au renforcement des organisations de la société civile par la coopération belge. Compte tenu du rôle du gouvernement central dans le cadre institutionnel du pays et du manque d'implication de ce gouvernement central par la même coopération belge, il import de se rendre compte que cet appui à la société civile peut être interprété par certains comme une menace.

4.1.5 Thème 6 : Renforcement des institutions publiques et collaboration avec les autorités issues de processus extraconstitutionnels

Progrès et points forts :

- ✓ Amélioration notable des efforts de collaboration au niveau local, surtout dans les zones décentralisées comme Kindia, où l'on encourage davantage d'interactions systémiques avec les autorités locales.

Défis :

- ➢ La situation politique fluctuante et l'instabilité institutionnelle au niveau central posent des défis significatifs pour maintenir une approche de développement cohérente et efficace. La coopération belge dans ce contexte a une approche ambivalente qui d'un côté ne semble pas l'isoler d'éventuelles critiques et de l'autre limite son influence auprès des autorités guinéennes. Le choix d'éviter la coopération et les interactions directes avec le gouvernement central, s'explique par la volonté de minimaliser le risque que la Belgique soit accusée (notamment en Belgique) d'appuyer un gouvernement extraconstitutionnel. Mais il faut se rendre compte que ce choix ignore les leçons de l'analyse du contexte et est clairement contreproductif pour la coopération belge en Guinée.

4.2 Recommandations

Les sections précédentes du rapport décrivent une coopération belge qui commence à se doter des outils nécessaires pour répondre aux défis de la fragilité. Toutefois, d'importantes difficultés subsistent pour garantir l'efficacité des interventions. Cette section du rapport présente des recommandations destinées à améliorer la réponse de la coopération belge aux défis de la fragilité en Guinée et potentiellement renforcer l'efficacité des interventions en tenant compte des leçons tirées des expériences passées et des obstacles identifiés.

4.2.1 Analyse contextuelle

Travailler dans des contextes fragiles et adopter une approche fragilité implique une attention particulière à la façon dont les différents facteurs de la fragilité se combinent pour déstabiliser

les populations. Les analyses contextuelles actuelles ne parviennent pas toujours à saisir cette complexité.

Recommandation :

Il est essentiel de ***rendre l'analyse contextuelle plus pratique et approfondie*** ; en l'enrichissant de données pertinentes, en illustrant les alternatives envisagées et en justifiant clairement les options choisies comme étant les plus appropriées au contexte donné.

Quelques idées et **pistes** pour faciliter ce changement :

- ☐ Il est crucial de mettre l'accent sur la multi-dimensionnalité de la fragilité et de promouvoir le passage de données et d'analyses contextuelles : (1) d'abord à une meilleure compréhension des dynamiques de fragilité et de résilience et puis (2) à la conception de solutions plus holistiques et sur mesure (« *fit for purpose* ») des défis complexes rencontrés par chaque projet / initiative de développement. Il s'agit donc de rendre l'analyse contextuelle plus pratique, réelle et concrète, par exemple en appréciant l'importance des facteurs de fragilité dans l'activité économique et de développement.
- ☐ A cet effet il importe aussi de former les acteurs *(notamment les équipes de terrain et les parties prenantes impliquées dans la gestion / mise en œuvre du projet)* à la collecte, l'analyse et l'exploitation des informations contextuelles afin de mieux anticiper et réagir aux changements dans l'environnement local. Ceci s'intègrerait dans des processus fréquents et participatifs d'appréciation (et le cas échéant de remise en question / affinement / réorientation) des stratégies d'intervention et des parcours de changement du projet.
- ☐ Inclure et exploiter des données quantitatives.
  - ✓ Accumuler davantage de données quantitatives sur la situation dans les régions d'intervention pour soutenir les informations qualitatives. Cela pourrait se faire en exploitant les informations régulièrement collectées par les projets, comme par exemple le nombre d'entreprises locales participant aux passations de marché, ou encore le coût unitaire de certaines prestations au niveau local, etc.
  - ✓ Des initiatives pilotes peuvent être menées pour donner une dimension monétaire a la fragilité en estimant son coût pour différents acteurs impliqués et en vue de pouvoir évaluer son évolution dans le temps. Ainsi on pourrait envisager une meilleure exploitation des informations disponibles est susceptible de révéler des données extrêmement intéressantes concernant le coût de la fragilité dans un (des) cadre(s) et contexte(s) où opère la coopération belge.
  - ✓ La mise en place d'une plateforme collaborative de partage de données visant à centraliser et à harmoniser les informations contextuelles recueillies par différents acteurs belges / internationaux et leurs partenaires en Guinée. Cette initiative est cruciale pour assurer une compréhension constamment actualisée des dynamiques locales et régionales, permettant ainsi une réponse plus coordonnée et efficace aux défis de la fragilité.

4.2.2 Flexibilité programmatique et budgétaire

Il est important de reconnaître que la fragilité est une situation permanente et qu'elle n'est pas uniquement le résultat d'une crise. Pour y faire face, il est nécessaire de disposer d'instruments de coopération qui peuvent être modulés de manière simple et transparente.

Nous recommandons par conséquent de considérer les pistes d'amélioration suivantes :

- ☐ **Développer des scénarios :** Concevoir une programmation basée sur des scénarios pour permettre une adaptation efficace aux changements de contexte. Dans certaines situations il peut être utile de faire une programmation avec des scénarios type « cas défavorable », « cas de base », « cas favorable ». Il est aussi possible d'envisager un programme/projet composé de multiples domaines de résultat potentiels et complémentaires, chacun avec leurs conditions de succès à réunir au préalable. Un telle programmation permettrait une mise en œuvre très agile en ciblant les initiatives pour lesquelles des opportunités de réussite se présentent. Cela garantit que le programme reste pertinent et agile mettant à profit les opportunités que se présentent pour répondre aux besoins évolutifs. .
- ☐ **Revoir le mix d'instruments a disposition:** Le portefeuille pourrait bénéficier d'un mix de plusieurs instruments flexibles, tels que le FRIT, et de projets plus traditionnels, de manière à assurer plus de flexibilité pour la réallocation de fonds entre les différentes opérations.
- ☐ **Renforcer les mécanismes qui encouragent l'innovation.** Pour se faire, il faut encourager les organisations partenaires locales ou nationales d'incorporer davantage d'innovations au sens large, non seulement technologiques mais aussi de nouvelles pratiques qui renforcent l'efficacité des services du secteur public.

4.2.3 Renforcement de la société civile et de la cohésion sociale

Les partenariats avec les acteurs locaux sont un élément essentiel des interventions et le renforcement de leurs capacités est mené de façon directe, comme objectif spécifique, mais aussi indirecte, à travers des formations ou le travail conjoint sur d'autres objectifs. D'autre part, la société civile est polarisée et continue de s'effriter autour de considérations ethniques ; ce qui impacte les modalités d'engagement et nécessite davantage d'investissements sur le diagnostic et le renforcement des capacités de ces ONG.

Nous recommandons de considérer les pistes d'amélioration suivantes :

- ☐ Renforcer les processus de sélection, de renforcement et de certification des ONG, qui se focalise sur leurs capacités et leur portée.
- ☐ Elargir le nombre et le type d'ONG locales et nationales dans le Cadre Stratégique Commun (CSC) pour tenir compte de la nécessité d'interventions multidimensionnelles visant à réduire la fragilité et à renforcer la résilience.
- ☐ Renforcer le rôle des ACNG dans ce sens et les procédures de monitoring de ces aspects.

4.2.4 Collaboration avec les institutions publiques et les autorités extraconstitutionnelles

La collaboration avec les institutions publiques doit impliquer tous les niveaux et toutes les branches de l'administration publique qui sont parties prenantes des programmes / projets de la coopération belge.

Par conséquent il importe de considérer les pistes d'amélioration suivantes :

- ☐ Revoir et renforcer la stratégie d'engagement et de dialogue avec les autorités publiques.

- ✓ Il importe de mettre en avant les ambitions de développement inclusif et durable, les valeurs et l'efficacité de la coopération belge ainsi que la protection des agents de cette coopération et cela à travers un dialogue politique actif auprès des autorités centrales.
- ✓ Ces stratégies doivent permettre les acteurs de terrain de tenir en compte les liens entre les acteurs locaux et les autorités nationales, le soutien populaire dont bénéficient les nouvelles autorités et les conséquences de leurs décisions sur les opérations et l'efficacité de la coopération belge.

☐ Une approche nuancée de l'engagement avec les autorités extraconstitutionnelles doit être encouragée, basée sur une analyse approfondie du contexte politique et des risques et opportunités potentiels pour la coopération.

☐ Une perspective à long terme, focalisée sur les besoins potentiels d'un éventuel gouvernement responsable pour un retour et le maintien de l'ordre constitutionnel doit être priorisé.

☐ Renforcer les liens avec des institutions multilatérales, tant au niveau mondial qu'africain, pour permettre de s'appuyer sur elles afin d'assurer un dialogue continu, même lorsque le risque réputationnel est élevé.

4.2.5 Communication avec les parties prenantes et engagement public

Une communication efficace est particulièrement importante dans un environnement où la population considère que les projets de développement sont souvent un instrument de favoritisme envers ceux qui soutiennent les personnes au pouvoir.

☐ Il est donc crucial de communiquer de manière transparente sur les critères de sélection des bénéficiaires et des zones d'intervention, ainsi que sur les résultats obtenus, afin de renforcer la légitimité des interventions et la confiance, auprès des communautés concernées et toutes parties prenantes. Cela implique par exemple :

- ✓ Le développement d'une stratégie de communication proactive pour dialoguer avec l'opinion publique en Guinée, en coordination et synergie avec les organisations partenaires locales et nationales, afin de lutter contre la désinformation et de renforcer le soutien aux objectifs de la coopération.
- ✓ Le partage d'expériences et de leçons apprises entre les acteurs belges doit être encouragé pour favoriser une compréhension commune des défis et des opportunités de l'engagement avec le public dans les contextes fragiles.
- ✓ Renforcer le suivi des FOBAC, et des propositions et initiatives identifiées dans ce forums, à travers de la mise en place d'un système robuste pour documenter les décisions, attribuer clairement les responsabilités pour chaque action, et établir des échéances précises et que toutes les parties prenantes soient informées des développements.

5 Annexes

5.1 Annexe 1 Aperçu des questions abordées par thème

1.1 Thème 2

2. Thème 2 : Analyse et gestion des risques liés à la fragilité et réponses à des situations de crise.	
Questions	**Lien avec les questions d'évaluation**
2.1. **Outils et pratiques d'analyse des risques et des contextes de fragilité** 2.1.1. Quels outils et quelles pratiques d'analyse des risques et des contextes ont été mis en œuvre ? 2.1.2. Comment les différentes dimensions de la fragilité (cadre OCDE) sont-elles abordées dans les analyses du contexte, des risques et des opportunités de réponse ? 2.1.3. Comment l'outil FRAME est-il perçu et employé par les acteurs ? 2.1.4. Avec quels partenaires ces analyses sont-elles menées ? 2.1.5. Ces analyses, avec qui sont-elles partagées ? 2.1.6. Ces analyses, comment sont-elles actualisées et permettent-elles une adaptation rapide à la dégradation de la situation sécuritaire ? 2.1.7. Y a-t-il une dimension régionale dans ces analyses ? 2.1.8. Dans quelle mesure ces outils et pratiques ont effectivement renforcé les capacités d'anticipation aux crises (potentielles et réelles) ?	1.3, 1.6, 1.9, 2.4, MS1.1, MS1.3
2.2. Adaptation aux crises 2.2.1. Quels ont été et/ou sont les capacités de réaction, d'adaptation et d'anticipation des acteurs belges aux différents épisodes de crise, dans le pays mais aussi dans les pays voisins ? 2.2.2. Quelle réaction ont-ils adopté vis-à-vis d'une situation de crise récurrente ou prolongée ? 2.2.3. Y a-t-il une dimension régionale dans cette adaptation à la crise ? 2.2.4. Comment les acteurs ont-ils composé avec des nouvelles autorités issues de processus extraconstitutionnels ? 2.2.5. Quelles ont été ou sont, le cas échéant, les stratégies de sortie (de composantes du projet / programme) à la suite d'une crise ?	1.3, 1.4, 1.9, 2.4, MS1.1, MS1.2, MS1.3

2. Thème 2 : Analyse et gestion des risques liés à la fragilité et réponses à des situations de crise.	
Questions	**Lien avec les questions d'évaluation**
2.3. Implication des parties prenantes 2.3.1. Quel rôle les partenaires locaux détiennent-ils dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'adaptation (processus d'apprentissage) dans le contexte de fragilité ou de crise dans lequel l'intervention est mise en œuvre ? 2.3.2. Quel est le rôle des communautés et des personnes affectées par les crises dans la réflexion des organisations et dans l'apprentissage tiré de leurs expériences ? 2.3.3. Les communautés et les personnes affectées par les crises connaissent-elles leurs droits, ont-elles accès à l'information et participent-elles aux décisions qui les concernent ? 2.3.4. Ont-elles accès à des mécanismes sûrs et réactifs pour traiter leurs plaintes ? 2.3.5. Comment le concept de *Do No Harm* (« ne pas nuire ») est-il concrétisé ?	1.6, 1.8, 2.2, 2.3

1.2 Thème 3

3. Thème 3 : Flexibilité programmatique et budgétaire.	
Questions	**Lien avec les questions d'évaluation (QE)**
3.1. Un des principes fondamentaux d'une bonne approche en matière de fragilité concerne une **adaptation continue** aux contextes évolutifs de fragilité et aux leçons apprises à ce sujet. Cela demande une grande flexibilité programmatique et budgétaire, notamment dans une gestion souple et adaptative des activités prévues et de leurs enveloppes financières. 3.1.1. Dans quelle mesure cette flexibilité était-elle et est-elle actuellement possible dans la conception et la mise en œuvre des interventions (projets / programmes) de la coopération belge ? 3.1.2. Quelles sont les améliorations apportées les 5 dernières années pour augmenter cette flexibilité ?	1.1, 1.2, 1.4, 1.5, 2,4
3.2. Quelles pratiques et/ou quels mécanismes permettent déjà une adaptabilité et une flexibilité des programmes dans la réponse aux situations de crise et dans leur anticipation (par ex. le « *crisis modifier* ») ? Quels sont leurs points de force ?	1.1, 1.2, 1.4, 1.5, 2,4
3.3. Nonobstant ces bonnes pratiques et/ou mécanismes (le cas échéant), quels défis demeurent en termes d'adaptabilité et de flexibilité des programmes / interventions et de leurs mécanismes budgétaires ?	1.1, 1.2, 1.4, 1.5, 2,4

3. Thème 3 : Flexibilité programmatique et budgétaire.	
Questions	**Lien avec les questions d'évaluation (QE)**
3.3.1. Quelles sont les principales limites et/ou les obstacles cruciaux à la flexibilité requise ? 3.3.2. Quelles sont la nature et l'origine de ces obstacles à la flexibilité ? 3.3.3. Quelles sont les conséquences pratiques de ces obstacles ? Comment influencent-elles le degré d'efficience, d'efficacité et/ou d'impact des projets / programmes de la coopération belge en contexte de fragilité ? 3.3.4. Où se situent les mécanismes clé de prise de décision pour éliminer ces obstacles et améliorer le niveau de flexibilité ? Qui sont les décideurs clé et les acteurs susceptibles de les influencer ?	
3.4. Quelle seraient tant les priorités que les possibilités, opportunités et/ou bonnes idées pour structurellement augmenter la flexibilité programmatique et budgétaire, au niveau du siège et du terrain ?	1.1, 1.2, 1.4, 1.5, 2,4 Potentiellement toutes les QE

1.3 Thème 4

4. Thème 4 : Réponses particulières aux défis de la fragilité.	
Question	**Lien avec les questions d'évaluation**
4.1. Réponses particulières aux défis de la fragilité dans le **programme pays d'Enabel**. 4.1.1. Comment les problématiques de la fragilité, tant en termes de défis que de réponses, ont-ils été intégrés dans la conception du nouveau programme pays d'Enabel (ou le cas échéant dans l'adaptation du programme en cours) ? 4.1.2. Dans quelle mesure la conception et la mise en œuvre du nouveau programme pays Enabel comprennent-elles un bon processus d'identification, de maitrise et d'acceptation explicite des risques ? 4.1.3. Comment cela se concrétise au niveau du contenu du programme et de l'allocation de ressources / approches budgétaires ? 4.1.4. Quels ont-été (ou sont / seront) les effets pratiques de ces changements ? 4.1.5. Comment ces changements sont-ils perçus par les acteurs de terrain ? 4.1.6. Comment ces programmes pays se compose-t-ils avec des (nouvelles) autorités issues des processus extraconstitutionnels ?	1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.7, 1.8, 1.9, 2.1, 2.2, 2.4, MS1.1, MS1.2

4. Thème 4 : Réponses particulières aux défis de la fragilité.	
Question	**Lien avec les questions d'évaluation**
4.1.7. Dans quelle mesure la conception du nouveau programme pays Enabel contribuera-il à une coopération répondant aux principes d'une bonne approche en matière de fragilité (cf. les aspects / critères d'appréciation présentés dans le rapport de la phase 2 : flexibilité, priorisation, engagement avec autorités issues de processus extraconstitutionnels, coordination entre acteurs) ?	
4.2. Réponses particulières aux défis de la fragilité à travers **l'intervention analysée (différente du portefeuille pays d'Enabel ci-dessus)**. 4.2.1. Quels sont les principaux défis de fragilité rencontrés lors de la conception et mise en œuvre de l'intervention (ou des interventions de l'acteur dans le pays) ? 4.2.2. Quelles réponses particulières aux défis de la fragilité ont été conçues est mises en œuvre, au niveau sectoriel, géographique ou autre ? 4.2.3. Comment les interventions ont-elles composé avec les (nouvelles) autorités issues des processus extraconstitutionnels ? 4.2.4. Quels ont-été les effets pratiques des réponses aux évolutions politiques, sécuritaires, économiques, sociétales ou environnementales, et comment sont-ils perçus par les acteurs de terrain ? 4.2.5. Dans quelle mesure les partenaires principaux perçoivent-ils leurs actions comme répondant à des défis de fragilité/résilience plus larges que ceux, sectoriels et thématiques, de leurs interventions spécifiques ?	1.3, 1.4, 1.5, 1.9, 2.1, 2.2, 2.4, MS1.1, MS1.2, MS1.2
4.3. **Questions plus transversales** 4.3.1. Le cas échéant, quelles innovations spécifiquement liées à une « approche en matière de fragilité » ont été introduites ou opérationnalisées (à travers le programme / l'intervention) et quelles sont, le cas échéant, les « leçons apprises » ?	Question transversale
4.3.2. Comment la thématique de l'inclusion de genre et des groupes vulnérables a-t-elle été prise en compte ?	2.5
4.3.3. Comment la thématique de l'adaptation aux changement climatique/environnement a-t-elle été prise en compte ?	2.5
4.3.4. Le cas échéant, dans quelle mesure et comment les actions menées sont-elles significatives pour comprendre les caractéristiques, les forces et les défis des approches belges dans des contextes fragiles ?	1.5, 2.1, 2.2

1.4 Thème 5

5. Thème 5 : Renforcement de la société civile et de la cohésion sociale.	
Question	**Lien avec les questions d'évaluation**
5.1. **Préoccupations et implication** des **communautés concernées**. 5.1.1. Comment les préoccupations des communautés en matière de sécurité, de cohésion sociale ont-elles été prises en compte dans l'intervention ? 5.1.2. Quelles sont les contributions des communautés dans la conception, la mise en œuvre des mécanismes de cohésion sociale et, le cas échéant, de sécurité communautaire ? Quel est le rôle des communautés et des personnes affectées par les crises dans la réflexion des organisations et dans l'apprentissage tiré de leurs expériences ? 5.1.3. Les communautés et les personnes affectées par les crises connaissent-elles leurs droits, ont-elles accès à l'information et participent-elles aux décisions qui les concernent ? Ont-elles accès à des mécanismes sûrs et réactifs pour traiter leurs plaintes ? Comment le concept de *Do No Harm* (« ne pas nuire ») est-il concrétisé ?	1.1, 1.3, 1.6, 1.8, 2.2, 2.3
5.2. **Capacité d'adaptation**. 5.2.1. Dans quelle mesure les interventions examinées sont-elles adaptées à l'évolution de la situation sécuritaire pour faire face aux changements contextuels et aux défis connexes de la cohésion sociale et de la paix ? 5.2.2. Comment les facteurs régionaux (situation sécuritaire, déplacements de populations, crise politique récente au Niger et au Burkina, etc.) sont-ils pris en compte dans ces interventions ?	1.3, 2.1
5.3. Apprentissage partagé et appropriation des acquis 5.3.1. Y a-t-il un véritable apprentissage commun et des décisions concrètes qui en découlent dans la pratique ? 5.3.2. Le cas échéant, dans quelle mesure et comment les actions menées sont-elles significatives pour comprendre les caractéristiques, les forces et les défis des approches belges dans des contextes fragiles ? 5.3.3. Quelles sont les mesures prises dans la zone d'intervention pour renforcer l'appropriation des acquis par les communautés, les structures partenaires et, le cas échéant, les autorités gouvernementales dans leurs relations avec les populations ? 5.3.4. Quel rôle les partenaires locaux détiennent-ils dans l'élaboration, la mise en œuvre, l'apprentissage des activités ?	1.5, 1.6, 1.8, 2.1, 2.2

5. Thème 5 : Renforcement de la société civile et de la cohésion sociale.	
Question	**Lien avec les questions d'évaluation**
5.4. Effets et impact sur la cohésion sociale 5.4.1. Dans quelle mesure les analyses de genre et de la diversité communautaire ont-elles contribué à l'inclusion de groupes vulnérables, à la cohésion sociale et à la prévention de conflits/construction de la paix ? 5.4.2. Dans quelle mesure et dans quelle sphère relative à la cohésion sociale (socio culturelle, économique, politique) les actions menées ont-elles produit des dynamiques qui contribuent à la prévention/ résolution des conflits ? 5.4.3. Comment la thématique de l'adaptation aux changement climatique/environnement a-t-elle été prise en compte, par exemple dans les relations entre agriculteurs et populations nomades, et quels sont les effets (potentiels) sur la cohésion sociale ?	2.5
5.5. Quels facteurs ont contribué à la maitrise des défis de fragilité et ainsi à des bonnes réussites dans les projets de coopération des acteurs belges ? 5.6. Dans quelle mesure les acteurs belges ont-ils, ou pourraient-ils apprendre des bonnes pratiques d'autres acteurs (par exemple autres coopération bilatérale, UE, Nations Unies, …) ?	1,7, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5
5.7. Dans quelle mesure et comment les actions menées sont-elles significatives pour comprendre les caractéristiques, les forces et les défis des approches belges dans des contextes fragiles ?	1.5, 2.1, 2.2
5.8. **Résultats transformatifs** dans le renforcement des acteurs de la société civile nationale ou locale 5.8.1. Quelles ont été les meilleures réussites et pratiques de transformation appuyées par des acteurs de la coopération belge ? 5.8.2. Quels facteurs ont, malgré les défis de fragilité, contribué à ces résultats et effets transformatifs ? 5.8.3. Quels facteurs ont, dans les mêmes ou dans d'autres cas, empêché l'atteinte de résultats et effets transformatifs ?	2.2, 2.3, 2.4, 2.5

1.5 Thème 6

6. Thème 6 : Renforcement des institutions publiques et collaboration avec des autorités issues de processus extraconstitutionnels.	
Questions	**Lien avec les questions d'évaluation**
6.1. Dans quelle mesure le renforcement institutionnel et organisationnel des structures publiques et des autorités (aux niveaux national, régional et local) et la bonne gouvernance sont-ils pris en compte dans les interventions / le programme ?	1.5, 2.1, 2.2, MS1.1

6. Thème 6 : Renforcement des institutions publiques et collaboration avec des autorités issues de processus extraconstitutionnels.	
Questions	**Lien avec les questions d'évaluation**
6.2. Quels sont les défis rencontrés ? Quelles sont les opportunités ? 6.2.1. Y a-t-il une analyse des parties prenantes et de leurs relations (par ex. Political Economy Analysis) dans les analyses du contexte ? Comment et par qui cette analyse est-elle menée ? 6.2.2. Ces analyses sont-elles actualisées ?	1.3, 1.9, 2.4, MS1.1, MS1.2
6.3. Réponses aux crises 6.3.1. Comment les interventions en appui aux institutions publiques répondent-elles aux crises qui mettent en question la légitimité de ces mêmes institutions, au niveau national ou international ? 6.3.2. Quelles sont les leçons apprises relatives à la coopération avec de nouvelles autorités (nationales, provinciales et/ou locales) issues des processus extraconstitutionnels ? 6.3.3. Dans quelle mesure et dans quelles conditions est-il souhaitable et possible de renforcer de telles autorités publiques dans leurs fonctions régaliennes telles la délivrance des services de base ?	1.5, 2.1, 2.2, MS1.1, MS1.2
6.4. Territorialisation et décentralisation 6.4.1. Quels sont les défis rencontrés par rapport à la territorialisation / décentralisation dans le pays ? Quelles sont les opportunités ? Y a-t-il une analyse des parties prenantes territoriales/locales (Political Economy Analysis) dans les analyses du contexte ? Ces analyses sont-elles actualisées ?	1.3, 1.4
6.4.2. Comment gérer les défis liés aux éventuels problèmes de légitimité ou d'inclusivité des autorités provinciales / locales et aussi, potentiellement, des autorités coutumières ou extra-étatiques ?	1.9
6.4.3. Dans quelle mesure le renforcement institutionnel et organisationnel des structures publiques et des autorités (aux niveaux provincial et local) et la bonne gouvernance (à ces niveaux) sont-ils pris en compte dans les différentes interventions ? Dans quelle mesure le renforcement des structures / organes publiques provinciaux / locaux dans la coopération belge dans le pays contribue-t-il à la maitrise et à la diminution de risques propres à des contextes de fragilité ?	1.8, 2.2, 2.3, 2.4
6.5. **Efficacité**. Dans quelle mesure et comment le renforcement des structures / organes publiques et de la gouvernance (réalisé avec l'appui de la coopération belge au développement dans des contexte fragiles) contribue-t-il : 6.5.1. à la maitrise et à la diminution de risques propres à des contextes de fragilité ; 6.5.2. au renforcement des capacités des structures nationales à livrer des services publics de base de qualité ; 6.5.3. à la durabilité et à l'appropriation des acquis ?	1.4, 1.8, 1.9, 2.1, 2.2, 2.3

6. Thème 6 : Renforcement des institutions publiques et collaboration avec des autorités issues de processus extraconstitutionnels.	
Questions	**Lien avec les questions d'évaluation**
6.6. Questions transversales 6.6.1. Comment la thématique de l'inclusion de genre et des groupes vulnérables (y compris les communautés nomades) a-t-elle été prise en compte dans les interventions ? 6.6.2. Comment la thématique de l'adaptation aux changement climatique/environnement a-t-elle été prise en compte ?	2.5
6.7. Résultats transformatifs dans le renforcement des capacités des autorités et/ou structures publiques en contextes de fragilité 6.7.1. Quelles ont été les meilleures réussites et pratiques de transformation appuyées par des acteurs de la coopération belge ? 6.7.2. Quels facteurs ont, malgré les défis de fragilité, contribué à ces résultats et effets transformatifs ? 6.7.3. Quels facteurs ont, dans les mêmes ou dans d'autres cas, empêché l'atteinte de résultats et effets transformatifs ? 6.7.4. Quelles leçons peuvent en être tirées pour d'autres interventions de la coopération belge dans des contextes de fragilité ?	2.2, 2.3, 2.4, 2.5

5.2 Annexe 2 : Thématiques pertinentes identifiées par le groupe d'accompagnement pays

Deux réunions du Groupe d'accompagnement pays pour la Guinée ont eu lieu, 7 et le 14 septembre 2023, suivi par des séances de travail interne de l'équipe d'évaluation pour la Guinée.

En interaction avec les interlocuteurs du groupe d'accompagnement pays, nous avions identifié *une vingtaine de thématiques* qu'ils estiment les plus pertinentes pour un examen de la coopération au développement belge en Guinée, de ses défis et de ses points de force. Ces thématiques sont notamment :

1) La gestion des risques liées à la fragilité et l'application des outils FRAME.
2) Le défis de sécurité et leurs conséquences pour la coopération belge en Guinée.
   a) Par exemple les attaques fréquentes, les perceptions et parfois attitudes agressives des communautés vis-à-vis des initiatives de la coopération, les limites de circulation le soir/la nuit, les autres mesures de sécurité obligatoires, sont des contraintes de sécurité.
   b) Comment ces contraintes et risques de sécurité, handicapent la coopération belge en Guinée ?
   c) Comment les acteurs de la coopération belge s'adaptent et arrivent à être performant malgré ces limites ?
3) Les appuis à la gouvernance démocratique, appuis post-élections.

4) La résilience des systèmes / mécanismes de la Guinée ; par exemple dans les domaines de :
   a) la santé,
   b) la maitrise des risques sanitaires,
   c) l'adaptation aux changement climatique, etc.
5) Les défis de la migration
6) Ruptures fréquentes de médicaments (par exemple médicaments de santé mentale, etc.)
7) La collaboration avec les autorités Guinéennes en contextes extraconstitutionnels et/ou avec de pouvoirs/autorités peu légitimes.
   a) Questions institutionnelle dans des contextes peu démocratiques
   b) Quelles ont été les modes de collaboration avec les autorités Guinéennes au cours des dernières 7 années (2017 à 2023)? Quelles évolutions peuvent être observées. Quelles sont les forces, les limites et les leçons apprises des différents modes / approches de collaboration utilisées par les acteurs de la coopération belge dans de tels contextes difficiles ?
   c) Deux ans après le coup d'Etat. Quelles sont les forces, les défis et les leçons apprises de la coopération belge après ces évènements ?
   d) Quels alignements sur les orientations et ambitions des autorités sont opportuns ? Comment s'inscrire dans des plans de transition ? Dans quelle mesure reconnaitre en pratique des autorités locales désignées ; etc.
   e) Obligation de travailler avec des autorités pour pouvoir réaliser quelque chose
   f) Nécessité d'investir aussi dans la perception en Belgique
   g) Risque d'être instrumentalisé
   h) Même dans un contexte de fragilité extrême ; il faut accepter le risque de s'impliquer dans des organisations publiques et de les soutenir. Si on s'engage dans des organisations publiques on peut créer plus de marge de manœuvre et contribuer à générer des leviers pour le développement et des impacts qui autrement demeureraient impossibles.
8) Le systèmes de subsides et des partenariats de Enabel avec différents types de partenaires.
9) Le système belge des marchés publics qui n'est pas toujours applicable en Guinée - 30% des marchés publics qui sont infructueux ; apprendre par exemple d'Expertise France qui peut plus facilement passer à des marchés de gré à gré ; etc.
10) Faiblesse des acteurs / prestataires de service de terrain. La difficulté de trouver des opérateurs sur le terrain qui ont les capacités requises et expériences / options pour avancer et contribuer à la constitution de telles capacités.
11) Les partenariats entre Enabel et des ACNG belge pour la réalisation du programme Enabel (par exemple le subside avec WSM)
12) La mouvance institutionnelle très forte (par exemple en 4 ans, 4 autres ministères de tutelle pour la coopération internationale ; changement de services de tutelle de projets / de nos partenaires)
13) Manque de stabilité et des capacités du leadership et des ressources humaines chez les organisations partenaires.

a) Carences importantes dans les capacités institutionnelles et organisationnelles et des compétences des ressources humaines chez les organisations partenaires.
b) Beaucoup de mouvements et d'instabilité chez les organisations partenaires qui rendent difficile l'opérationnalisation de programme / projets et handicapent le renforcement des capacités des partenaires.
c) Comment accompagner et trouver / appuyer des éléments de stabilité ?
d) Ressources humaines nationales de Enabel (grandes équipes de projet – emploi à durée de projet) comme moyen de développement de compétences nationales ; etc.
e) Travailler avec les acteurs locaux / les autorités locales qui sont (étaient) plus stable et avec plus de légitimité locale – mais aussi problématique de reconnaissance d'autorités locales désignées

14) Défis institutionnels et processus de changement chez les organisations partenaires en contextes de fragilité

15) L'importance de mieux comprendre le contexte d'intervention dans toutes ces dimensions, y compris sociopolitique, ethnique, conflits sous-jacents, etc. et de pouvoir prendre en compte ces élément lors de la mise en œuvre dans un contexte évolutif ; l'importance que le personnel / les membres de l'équipe de projet reflètent aussi le mix ethnique du contexte et comporte ainsi une bonne sensibilité sociologique ; ….

16) L'acceptation de prise des risques inhérents aux choix stratégiques
a) Il ne suffit pas de faire une analyse des risques et d'utiliser des outils
b) Il importe aussi de mieux définir qui prend les risques et comment la coopération belge assume ces risques.
c) S'engager dans une coopération au développement dans des contextes fragiles implique inévitablement des risques. Mais il import aussi que les responsables (administratifs et politiques) en Belgique assument réellement ces risques. Autrement, des situations difficiles (des crises inhérentes aux contextes fragiles) peuvent facilement résulter dans des blocages frustrants qui impliquent surtout du stress pour la direction et les équipe des projets.

17) La problématique du foncier en Guinée.
a) Infrastructure – des retards car on n'ose pas prendre le risque de construire puisqu'il n'y a pas de titre financier ; mais le report de cet investissement en infrastructure handicape fortement le projet - Il vaudrait mieux mettre en perspective le risque et le coût de la maitrise de risque en termes de retards dans la réalisation du projet suit à la décision d'attendre
b) Problème du cadastre
c) Multiples personnes / entités qui réclament la propriété du terrain
d) Comment décider qu'il vaut mieux prendre le risque d'avancer.

18) La durée trop courte des projets / interventions - dans des contextes de fragilité une durée de projets de 3 ou 4 ans est très court

19) La décision d'Enabel de réaliser tous les projets en modalité régie ; tandis que la modalité de « cogestion » peut parfois offrir des avantages d'adoption et de développement des capacités nationales, aussi dans des contextes de fragilité.

20) Coordination entre bailleurs / acteurs de la coopération et la synergie entre acteurs belges et autres bailleurs / acteurs de la coopération internationale.

Cas d'étude potentiel du Projet SANITA pour plusieurs des thématiques ci-dessus.

a) Leçons apprises de la gestion de déchets solides dans des contextes de fragilité
b) Défis institutionnels et processus de changement en contextes de fragilité
    i) Les (sous-)équipes de projet ont développé des capacités de s'ajuster au contextes complexes et fragiles
    ii) Ils ont du savoir-faire institutionnel et individuel qui sont essentiels
    iii) Comment capitaliser ces forces ? Importance de comprendre, documenter et mettre à échelle les bonnes pratiques.
c) Le projet SANITA se réalise sur financement Européen et permet aussi d'inclure cette dimension dans l'évaluation.

La **zone géographique** pour les cas d'étude se situerait sur l'axe Conakry – Kindia – Mamou.

5.3 Annexe 3 : Informations additionnelles sur quelques cas analysés.

5.3.1 Partenariat avec l'OHCHR

L' interaction avec des partenaires d'exécution, tels que le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (OHCHR), offre des opportunités intéressantes pour externaliser le risque lié à l'engagement dans des conversations politiques sensibles avec les autorités dans un environnement où leur légitimité a été compromise par le coup d'État. Cependant, ces interactions doivent être davantage structurées pour s'assurer que les « points d'attention » belges et européens soient abordés sans pour autant limiter l'indépendance de ces agences à exécuter leurs mandats. Cette structuration doit avoir les caractéristiques suivantes :

Définition Claire des Objectifs : Il est crucial que les objectifs de ces partenariats soient clairement définis pour aligner les « points d'attention » belges avec les missions des organisations internationales comme l'OHCHR. Cette clarification aidera à préserver l'indépendance de l'OHCHR tout en utilisant leur plateforme pour aborder des questions délicates.

- Cadres de Collaboration : Établir des cadres de collaboration qui respectent et valorisent l'autonomie de chaque entité. Ces cadres doivent permettre une coopération où les rôles et les responsabilités sont bien définis, garantissant ainsi que les interventions respectent les principes et les directives de chaque organisation.
- Suivi et Évaluation Conjoints : Mettre en place des mécanismes de suivi et d'évaluation conjoints pour mesurer l'efficacité des actions entreprises dans le cadre de ces partenariats. Cela permettra d'ajuster les stratégies en temps réel et d'assurer que les interventions soient bénéfiques tant pour les intérêts belges que pour les missions des partenaires comme l'OHCHR.
- Dialogue Constant : Maintenir un dialogue constant entre les parties belges et les partenaires internationaux pour s'assurer que les initiatives menées sont en harmonie avec les évolutions politiques et sociales du pays. Ce dialogue doit aussi servir à prévenir tout écart potentiel entre les objectifs poursuivis et les actions réalisées.

Ceci de fait n'est possible, que si la responsabilité de la mise en œuvre de ce partenariat est menée directement par l'ambassade avec le siège de OHCHR à Conakry, ce qui n'est pas le cas actuellement, ou le siège à Bruxelles contribue aux frais d'opération du bureau Conakry moyennant une contribution directe au budget de OHCHR à Genève.

5.3.2 Résultats obtenus par les projets MEMISA

Les interventions en matière d'assistance de prestation sanitaire de services de base, financées par MEMISA et mises en œuvre par son partenaire, représentent des succès éclatants dans l'amélioration de l'accès aux soins de santé pour les populations marginalisées et peu desservies, tant dans les contextes urbains que périurbains. Ces initiatives ont joué un rôle crucial en période de crise, en élargissant l'offre de services sanitaires essentiels et en renforçant les capacités des prestataires de soins de santé du secteur privé.

L'élargissement des services sanitaires de base est particulièrement important dans les zones où l'accès aux soins de santé est limité. Les interventions de MEMISA ont permis de fournir des services essentiels, tels que des soins maternels et infantiles, des vaccinations, et des traitements contre les maladies infectieuses, ce qui a directement contribué à améliorer la qualité de vie des populations vulnérables. Ces services sont vitaux, surtout dans les périodes de crise où les systèmes de santé traditionnels peuvent être débordés ou inaccessibles.

En plus d'étendre les services de base, ces initiatives ont également renforcé l'offre de services sanitaires provenant du secteur privé. Cela inclut la formation du personnel de santé, l'amélioration des infrastructures et l'approvisionnement en équipements médicaux et médicaments. Le renforcement des capacités des prestataires de santé privés est essentiel pour créer un système de santé plus résilient et réactif, capable de répondre aux besoins de la population même en dehors des périodes de crise.

Le succès de ces interventions est largement dû à la collaboration efficace entre MEMISA, ses partenaires d'exécution, et les acteurs locaux, y compris les autorités sanitaires et les communautés elles-mêmes. Ce partenariat a permis une mise en œuvre adaptée aux réalités locales et une acceptation plus large des initiatives parmi les populations bénéficiaires.

Le projet MEMISA reconnait que les femmes et les filles sont souvent parmi les plus vulnérables, particulièrement dans les contextes de fragilité Guinéenne où les systèmes de santé et les structures sociales peuvent être défaillants ou discriminatoires. Le projet a donc spécifiquement ciblé les services qui bénéficient directement aux femmes, tels que les soins de santé reproductive, les services de maternité, la lutte contre la mutilation génitale et les programmes de sensibilisation aux droits des femmes en matière de santé.

En plus de fournir des services de santé, MEMISA a mis en place des programmes de formation et de sensibilisation pour les professionnels de la santé et la communauté en général, visant à combattre les stéréotypes de genre et à promouvoir une approche plus inclusive et équitable des soins de santé. Ces initiatives incluent la formation sur la gestion des violences basées sur le genre et l'importance de l'accès aux soins pour les femmes.