



BIE

Bureau
Indépendant
d'Évaluation

Programme des Nations Unies pour le Développement

ÉVALUATION INDÉPENDANTE DU PROGRAMME DE PAYS GUINÉE



Bureau
Indépendant
d'Évaluation

Programme des Nations Unies pour le Développement

ÉVALUATION INDÉPENDANTE DU PROGRAMME DE PAYS GUINÉE

DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINATION Efficience Partenariat Durabilité
Réactivité Gestion axée sur les résultats Pertinence Coordination et développement
COORDINATION HUMAINE Efficience Partenariat Durabilité APPROPRIATION NATIONALE
Pertinence COORDINATION AND Partenariat Durabilité Développement humain Pertinence
DÉVELOPPEMENT HUMAIN EFFICACITÉ COORDINATION Efficience Partenariat Durabilité
Réactivité Gestion axée sur les résultats Pertinence Coordination et développement
COORDINATION Efficience Partenariat Durabilité APPROPRIATION NATIONALE efficacité
Pertinence COORDINATION AND PARTENARIAT Durabilité Développement humain Pertinence
DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINATION Efficience Partenariat Durabilité
Réactivité Gestion axée sur les résultats Pertinence Coordination et développement
COORDINATION Efficience Partenariat Durabilité APPROPRIATION NATIONALE efficacité



RAPPORTS PUBLIÉS DANS LA SÉRIE EIPP

Afghanistan	Djibouti	Maldives	Serbie
Albanie	Émirats arabes unis	Mali	Salvador
Algérie	Eswatini	Maroc	Seychelles
Angola	Ethiopie	Mauritanie	Sierra Leone
Argentine	Gabon	Maurice	Somalie
Arménie	Géorgie	Mexique	Sri Lanka
Azerbaïdjan	Ghana	Moldavie (République de)	Soudan
Bahreïn	Guatemala	Mongolie	Soudan du sud
Bangladesh	Guinée-Bissau	Monténégro	Syrie
Barbade	Guinée Équatoriale	Mozambique	Tadjikistan
Biélorussie	Guyane	Namibie	Tanzanie
Bénin	Haïti	Népal	Thaïlande
Bhoutan	Honduras	Nicaragua	Tchad
Bolivie	Îles du Pacifique	Niger	Timor oriental
Bosnie Herzégovine	Inde	Nigéria	Togo
Bostwana	Indonésie	Macédoine du Nord	Tunisie
Brésil	Irak	Ouganda	Turquie
Bulgarie	Jamaïque	Ouzbékistan	Turkménistan
Burkina Faso	Kazakhstan	Pakistan	Ukraine
Cambodge	Kenya	Panama	Uruguay
Cameroun	Kosovo	Paraguay	Viêt nam
Cap-vert	Koweït	Pérou	Yémen
Chili	Kirghizistan	Philippines	Zambie
Chine	Laos	République centrafricaine	Zimbabwe
Colombie	Liban	République	
Congo (République du)	Liberia	démocratique du congo	
Costa Rica	Libye	République dominicaine	
Côte d'Ivoire	Madagascar	Rwanda	
Croatie	Malawi	Sao Tomé-et-Principe	
Cuba	Malaisie	Sénégal	

ÉVALUATION INDÉPENDANTE DU PROGRAMME: Guinée

Copyright © PNUD Décembre 2022
Fabriqué aux États-Unis d'Amérique.

L'analyse et les recommandations de ce rapport ne reflètent pas nécessairement les vues des Programme des Nations Unies pour le développement, son Conseil d'administration ou les États Membres des Nations Unies. Il s'agit d'une publication indépendante du Bureau indépendant d'évaluation du PNUD.

REMERCIEMENTS

Le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) tient à remercier tous ceux qui ont contribué à cette évaluation.

ÉQUIPE DU BIE

Direction : Oscar A. Garcia (directeur) et Alan Fox (directeur adjoint)

Cheffe de la section EIPP : Fumika Ouchi

Évaluateur principal : Amanuel Zerihoun

Attaché de recherche : Gedeon Djissa

Membres du comité consultatif d'évaluation : Angela Bester, Bramwell W. Koyabe

Conseillers en évaluation : Faya Francois Bourouno, James Gasana, Christian Joly

Publication et diffusion : Kate Pond, Jaqueline Souza

Appui administratif : Antana Locs

Le BIE n'aurait pas pu mener à bien l'évaluation sans le soutien des personnes suivantes :

PARTIES PRENANTES ET PARTENAIRES

Le personnel et les parties prenantes du bureau de pays du PNUD en Guinée : Luc Grégoire (représentant résident), Boureima Younoussa (représentant résident adjoint), M. Sylvain Ki (responsable du suivi et de l'évaluation), et tout le personnel du bureau de pays du PNUD en Guinée qui a consacré son temps pour soutenir la conduite de cette évaluation.

Autres parties prenantes et partenaires : les représentants du gouvernement guinéen, des agences onusiennes, de la société civile, des organisations non gouvernementales et les partenaires du développement bilatéraux et multilatéraux.

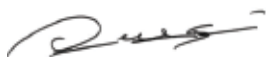
AVANT-PROPOS

J'ai le plaisir de présenter la première évaluation indépendante du programme de pays du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en Guinée réalisée par le Bureau indépendant d'évaluation du PNUD. L'évaluation porte sur les interventions programmatiques du PNUD mises en œuvre entre 2018 et 2021, telles qu'elles sont reflétées dans la période de programmation de pays du PNUD 2018-2022, et conformément au Plan national de développement pour la même période.

La trajectoire de développement du pays a été entravée par des faiblesses structurelles en matière de gouvernance, une violence politique et une instabilité persistantes, ainsi que l'exposition aux chocs extérieurs, notamment les effets durables combinés de la baisse des prix mondiaux des produits de base en 2014, de la résurgence de l'épidémie d'Ebola et, plus récemment, des effets de la pandémie mondiale de COVID-19. Alors que le secteur minier du pays a connu un boom pendant la pandémie compensant le ralentissement économique, la crise a lourdement affecté les secteurs non miniers déjà faibles, dont dépendent 97 % de la population, et a ralenti les progrès devant accroître leur contribution à l'économie.

L'évaluation a révélé que le PNUD était un partenaire de développement de longue date des autorités nationales, ce qui lui permettait d'apporter un appui continu aux principales fonctions gouvernementales dans des domaines clés du plan national de développement du pays. Au cours de la période couverte par le programme, le PNUD a continué de jouer un rôle important en accompagnant les autorités nationales dans l'élaboration des principaux cadres nationaux et sectoriels de planification et d'action et en appuyant les capacités institutionnelles pour leur coordination et leur mise en œuvre, notamment pour la gestion durable du capital naturel du pays et la lutte contre les changements climatiques. Dans le même temps, les effets combinés de la pandémie de COVID-19, de l'instabilité politique et de la faible performance institutionnelle de base n'ont pas permis de créer un environnement propice à l'ancrage et au maintien des résultats des projets. Malgré l'appui pertinent fourni aux communautés rurales, les interventions du programme de pays visant à soutenir les moyens de subsistance durables manquaient d'orientation claire et de conceptualisation de la résilience. De même, l'appui apporté à l'emploi des femmes et des jeunes dans le secteur non minier a eu jusqu'à présent un effet limité en raison de la nature à court terme du renforcement des capacités et de l'insuffisance des modalités de promotion de l'accès au financement. Pendant l'examen, le soutien fourni a été principalement axé sur l'augmentation de la création d'entreprises sans appui équivalent pouvant garantir l'intégration de la chaîne de valeur et soutenir un environnement favorable global.

Au fur et à mesure que le PNUD Guinée progresse dans l'élaboration d'un nouveau cadre programmatique tout en appuyant la transition politique en cours, le bureau de pays devra renforcer certains aspects de son engagement programmatique pour consolider davantage son positionnement actuel. Cela comprend le renforcement de la cohérence et des synergies entre ses interventions et celles d'autres partenaires pour soutenir l'autonomisation des femmes, ainsi que dans son travail programmatique dans les provinces. Le PNUD s'est engagé de manière positive à apporter une réponse aux problèmes multidimensionnels posés par le secteur minier qui méritent d'être réglés et mieux résolus grâce à une approche par portefeuille. En particulier, le bureau de pays devrait prendre des mesures pour renforcer la rigueur de l'analyse à l'appui de sa programmation afin d'éviter les revers techniques qui ont affecté des projets dont les délais sont courts.



Oscar A. Garcia
Directeur
Bureau indépendant d'évaluation, PNUD

TABLE DES MATIÈRES

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS	v
EVALUATION BRIEF	1
CHAPITRE 1. CONTEXTE ET INTRODUCTION	5
1.1 But, objectifs et portée de l'évaluation	6
1.2 Méthodologie d'évaluation	6
1.3 Contexte du pays	8
1.4 Planification et financement du développement en Guinée	11
1.5 Programmes du PNUD en Guinée	13
CHAPITRE 2. CONSTATATIONS	17
2.1 La bonne gouvernance au service du développement durable	18
2.2 Transformation économique durable et inclusive et gestion du capital naturel	29
2.3 Questions transversales	43
2.4 Évaluation de la performance des programmes de pays	50
CHAPITRE 3. CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS ET RÉPONSE DE LA DIRECTION	53
3.1 Conclusions	54
3.2 Recommandations et réponse de la direction	56
ANNEXES	61

ENCADRÉS

Encadré 1 :	Questions d'évaluation	6
-------------	------------------------	---

FIGURES

Figure 1 :	Décaissement APD total 2010-19	12
Figure 2 :	Décaissement de l'APD par type d'aide 2010-19	12
Figure 3 :	Part des dépenses par domaine thématique 2014-21	14
Figure 4 :	Budget programme et dépenses 2014-21	14
Figure 5 :	Part des dépenses par sous-domaines thématiques, 2018-2021	15
Figure 6 :	Dépenses par résultat 2018-21	15
Figure 7 :	Logique du programme de pays de la Guinée	16
Figure 8 :	Évolution du budget et des dépenses du Résultat 1 du programme	19
Figure 9 :	Évolution du budget et des dépenses du Résultat 2 du programme	30
Figure 10 :	Dépenses par marqueur de genre 2018-21	45
Figure 11 :	Ventilation des dépenses par marqueur de genre 2014-20	45

TABLEAUX

Tableau 1 :	Notation de la performance des programmes de pays	50
-------------	---	----

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

AGREM	Programme d'appui à la gouvernance des redevances minières
APD	Aide publique au développement
BAD	Banque africaine de développement
BSD	Bureau de stratégie et de développement
DPP	Descriptif de programme de pays
EIPP	Évaluation indépendante du programme de pays
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies
FMI	Fonds Monétaire International
FNDL	Fonds national pour le développement local
GERME	Gérez mieux votre entreprise
GEWE	Égalité des sexes et autonomisation des femmes
GIE	Groupements d'intérêt économique
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
IDH	Indice de développement humain
MEEF	Ministère de l'environnement, des eaux et des forêts
PMF	Plateforme multifonctionnelle
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
OSC	Organisation de la société civile
PBF	Fonds pour la consolidation de la paix
PNDES	Plan national de développement économique et social
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPCP	Plan prioritaire pour la consolidation de la paix
RSS	Réforme du secteur de la sécurité
SIGIP	Système intégré de gestion des programmes d'investissement public

Résumé de l'évaluation : Guinée

CONTEXTE DU PAYS

Malgré des progrès et ses nombreuses ressources naturelles et minérales, la Guinée fait partie de la catégorie des pays les moins avancés du monde et reste dans la catégorie des pays à faible développement humain, se classant 178e sur 189 pays et territoires du classement de l'indice de développement humain (IDH) en 2019 et se situant en dessous de la moyenne de la catégorie de l'IDH faible et des pays d'Afrique subsaharienne. L'économie du pays a dû faire face aux effets durables combinés des récents chocs externes liés à la baisse des prix mondiaux des produits de base en 2014 et à la résurgence de l'épidémie d'Ebola en 2014-2015 et 2021, qui ont causé des pertes sociales importantes, des perturbations dans les secteurs non miniers de l'économie et exacerbé des situations d'insécurité alimentaire chronique préexistantes dans certaines régions. Le pays a connu un regain de tensions sociopolitiques et de violence autour de ses élections locales en 2018, le report des élections législatives en 2019, suivi de controverses autour des réformes constitutionnelles adoptées la même année, qui ont notamment permis au président sortant de se présenter et de remporter un mandat supplémentaire en 2020. L'évaluation de l'impact de la pandémie de COVID-19 en 2020 a estimé que la pauvreté en Guinée a augmenté de 4 points de pourcentage en raison de la perte de revenus des ménages et des entreprises, ainsi que d'une flambée de l'inflation, faisant grimper les prix de plus de 10 % à la fin de 2020.

PROGRAMME DU PNUD

Le programme de pays du PNUD en Guinée (2018-2022) fait partie du programme global du système des Nations Unies en Guinée tel que défini dans le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) pour la même période. Dans le cadre de son programme de pays, l'appui du PNUD a ciblé deux des 4 résultats définis dans le cadre de résultats du PNUAD, eux-mêmes alignés sur 3 piliers du plan national de développement de la Guinée, à savoir (i) la promotion de la bonne gouvernance en faveur du développement durable, et (ii) la transformation économique inclusive et durable, et (iii) la gestion durable du capital naturel.

CONSTATS ET CONCLUSIONS

L'évaluation a permis de constater que le PNUD continuait de jouer un rôle important en accompagnant les autorités nationales dans l'élaboration des principaux cadres nationaux et sectoriels de planification et d'action et en appuyant les capacités institutionnelles en vue de leur coordination et de leur mise en œuvre au cours de la période de programmation considérée. Le PNUD acteur fondamental et appui des ministères centraux, a apporté un soutien continu aux dimensions clefs du processus de développement national, de l'assistance électorale, du système judiciaire et des réformes du secteur de la sécurité.

Le PNUD a apporté d'importantes contributions à la mise à jour des politiques et des cadres stratégiques pour la gestion durable du capital naturel de la Guinée et la lutte contre les changements climatiques. Les interventions en aval apportaient un soutien utile au développement de moyens de subsistance durables pour les communautés rurales, mais manquaient d'une orientation claire et d'une conceptualisation de la résilience. Dans le contexte de la Guinée, la répartition des vulnérabilités et du changement climatique est inégale entre ses quatre régions, entre et au sein des communautés, entre les systèmes agricoles et

agropastoraux, et entre les générations et les sexes dans une communauté donnée. Ni les processus de conception du document de programme pays et des projet n'ont été éclairés par des évaluations et diagnostique de la vulnérabilité climatique afin d'identifier les voies possible vers la résilience climatique. La tendance du Programme à se concentrer sur les activités ne lui a pas permis de suivre l'approche intégrée et propre au secteur nécessaire pour améliorer la résilience.

Le PNUD s'est efforcé d'offrir des moyens de subsistance et des possibilités d'emploi aux groupes de femmes et de jeunes par le biais d'interventions directes et indirectes dans le domaine de la cohésion sociale et de la prévention des conflits. Cependant, les résultats individuels obtenus par ces interventions se sont révélés insuffisants pour assurer un soutien adéquat aux bénéficiaires et garantir un ensemble de mesures de soutien répondant à leurs besoins (financement, réduction des risques, mentorat, incubation, lien avec la chaîne de valeur) en raison des délais et des financements limités.

Bien qu'exploratoire, le PNUD apporte une contribution positive à la fois à la diversification économique et à la gouvernance du secteur minier au niveau local, ce qui peut appuyer des objectifs plus larges de cohésion sociale. S'il reste encore beaucoup à faire pour optimiser le potentiel du secteur et consolider les résultats des interventions du PNUD, la centralité du secteur rend le positionnement du PNUD important. Bien que certaines interventions n'aient pas été concluantes, il peut s'agir d'une perte d'occasions favorables compte tenu du positionnement du PNUD dans le domaine de l'environnement auprès du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et il pourrait s'avérer nécessaire de renforcer davantage les synergies entre les interventions dans les secteurs minier et environnemental.

Dans le même temps, les effets combinés de la pandémie de COVID-19, de l'instabilité politique et de la faible performance institutionnelle de base n'ont pas permis de créer un environnement propice à l'ancrage et au maintien des résultats des projets. L'évolution du contexte et des tensions politiques en Guinée a limité la portée du soutien à la gouvernance de base, ce qui incite à répondre aux défis de la cohésion sociale dans le pays. Les effets combinés de la pandémie et de la crise politique ont limité les perspectives d'appropriation nationale, limitant à leur tour l'adoption et la durabilité du développement des capacités institutionnelles. Tout en reconnaissant l'environnement opérationnel difficile, l'évaluation a révélé plusieurs lacunes affectant les résultats du PNUD, en particulier des preuves récurrentes de revers techniques et opérationnels qui ont exacerbé des délais de projet déjà courts en raison d'un manque de rigueur dans les études de faisabilité et d'une participation limitée des bénéficiaires à l'orientation des activités et à l'appui du projet.

Recommandation 1. La conception du prochain programme de pays devrait s'accompagner d'analyses et d'une théorie du changement propres à chaque région afin de permettre de mieux articuler l'approche du PNUD en matière d'appui à la résilience des communautés et de développer des synergies spécifiques entre les différentes parties de son programme.

Recommandation 2. Le PNUD devrait rechercher de nouvelles possibilités dans le cadre de la transition politique en cours pour élargir son appui à la gouvernance en faveur des réformes centrales et structurelles de l'administration et de la fonction publique en vue de renforcer la capacité d'absorption de l'administration à court terme et de renforcer l'efficacité, l'efficience et la transparence dans la mise en œuvre des politiques publiques à moyen et à long terme.

Recommandation 3. Le PNUD devrait faire le point sur sa position actuelle dans le secteur minier et engager des réflexions sur les progrès, les succès, les difficultés et les enseignements tirés de ses interventions en vue d'articuler et de consolider un portefeuille cohérent d'interventions pour son prochain programme de pays ciblant les écueils multidimensionnels et complexes du secteur.

Recommandation 4. Le PNUD devrait rechercher des occasions d'ancrer ses interventions liées au genre avec les interventions d'autres agences des Nations Unies et de partenaires de développement afin d'élaborer une réponse globale tenant compte des sexospécificités qui reflète davantage les vulnérabilités et les besoins différenciés des femmes et des filles guinéennes.

Recommandation 5. Le bureau de pays doit renforcer la rigueur, la rapidité et la supervision des études de préaisabilité et d'analyse de la situation qui précèdent le lancement du projet afin de réduire les risques dus à des revers techniques et d'éviter d'alourdir des projets dont la durée est déjà courte.

CHAPITRE 1

CONTEXTE ET

INTRODUCTION



Ce chapitre présente le but, les objectifs et le champ de l'évaluation ainsi que la méthodologie appliquée. Il expose le contexte du développement de la Guinée avant de présenter le programme de pays du PNUD.

1.1 But, objectifs et portée de l'évaluation

Le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) mène des évaluations indépendantes de programmes de pays (EIPP) afin de recueillir et de d'apporter les preuves évaluatives des contributions du PNUD aux résultats de développement au niveau national, ainsi que de l'efficacité de la stratégie du PNUD dans la facilitation et la mobilisation des efforts nationaux pour atteindre les résultats de développement. L'évaluation vise également à identifier les facteurs affectant la performance du PNUD. Les EIPP sont des évaluations indépendantes réalisées dans le cadre des dispositions générales contenues dans la politique d'évaluation du PNUD.¹

Cette EIPP concerne le programme actuel du PNUD pour la période 2018-2022, bien que certains des projets examinés aient pu être lancés avant cette période. Elle a évalué les quatre domaines de résultats décrits dans le descriptif de programme de pays (DPP). L'évaluation porte sur toutes les interventions du PNUD à l'échelle nationale et locale et englobe toutes les sources de financement, notamment le gouvernement, le secteur privé, les fonds verticaux, les ressources du PNUD et les autres bailleurs de fonds.

1.2 Méthodologie d'évaluation

L'efficacité du programme de pays du PNUD a été analysée par le biais d'une évaluation des progrès accomplis pour la réalisation des produits attendus, et de la mesure dans laquelle ces produits ont contribué aux résultats escomptés du DPP. Pour mieux comprendre la performance du PNUD et la durabilité des résultats dans le pays, l'EIPP a examiné les facteurs spécifiques qui ont influencé — de façon positive ou négative — la performance du programme de pays. La propension du PNUD à s'adapter à l'évolution du contexte et à répondre aux besoins et priorités de développement national a été examinée.

La méthodologie d'évaluation a adhéré aux normes et règles du Groupe d'évaluation des Nations Unies.² Conformément à la stratégie d'intégration du genre du PNUD, l'évaluation a examiné son niveau d'intégration dans le programme et les opérations du pays. Des données ventilées par sexe ont été recueillies, lorsqu'elles étaient disponibles, puis évaluées par rapport aux résultats du programme.

ENCADRÉ 1. Questions d'évaluation

1. Quels étaient les objectifs du programme de pays du PNUD durant la période concernée ?
 2. Dans quelle mesure le programme a-t-il atteint (ou est-il susceptible d'atteindre) les objectifs prévus ?
 3. Dans quelle mesure le PNUD a-t-il pu s'adapter à la pandémie de COVID-19 et soutenir le processus de préparation, de réponse et de rétablissement du pays ?
 4. Quels sont les facteurs qui ont contribué ou entravé la performance du PNUD et la durabilité des résultats ?
-

¹ Voir <http://web.undp.org/evaluation/policy.shtml>.

² Voir le site web du Groupe d'évaluation des Nations Unies : <http://www.unevaluation.org/document/detail/1914>.

L'évaluation s'est appuyée sur les informations issues de sources variées, puis recoupées :

- Un examen des documents stratégiques et de programme du PNUD, des documents de projet et des rapports de suivi, des rapports/documents/publications d'évaluation, des documents de recherche³ et d'autres publications relatives au pays a été effectué. Les principaux documents consultés par l'équipe d'évaluation sont énumérés à l'annexe 5.
- Une analyse du portefeuille de programmes et l'élaboration d'une théorie du changement pour le programme de pays ont permis d'identifier et de comparer les projets mis en œuvre aux objectifs figurant dans le DPP. La figure 7, illustration du cadre logique du programme de pays, est présentée dans la rubrique consacrée à la présentation des programmes du PNUD. (Section 1.5 du document)
- Des entretiens à distance et en face à face (30 %) ont été menés avec 174 parties prenantes, dont des représentants du gouvernement (38 %), du personnel du PNUD (23 %), des bénéficiaires (15 %), du personnel de l'équipe de pays des Nations Unies (10 %), des organisations de la société civile (7 %) et des partenaires de développement (6 %). Les femmes représentaient environ un tiers (27 %) des parties prenantes interrogées dans tous les groupes. Les entretiens ont été utilisés pour : collecter des données et évaluer la perception qu'ont les parties prenantes de la portée et de l'efficacité des interventions du programme; déterminer les facteurs affectant la performance; et identifier les forces et les faiblesses du programme du PNUD. La liste complète des personnes interrogées est disponible à l'annexe 4.
- Une visite de terrain de 10 jours couvrant les districts des régions administratives de Coyah, Mamou, Farannah, Nzerekore a été effectuée pour évaluer les résultats des initiatives sélectionnées et mener des entretiens semi-directifs avec 40 parties prenantes et bénéficiaires. Les régions administratives sélectionnées pour l'échantillonnage par choix raisonné permettent de couvrir les 4 régions géographiques principales du pays (la Basse Guinée, la Moyenne Guinée, la Haute Guinée et la Guinée forestière) et d'examiner les diverses interventions et thématiques prévues au programme de pays. Cet exercice a permis non seulement, d'inclure les autorités locales de ces régions dans l'échantillon des parties prenantes interrogées pour cette évaluation, mais également de procéder à des observations *in situ* et de consulter les bénéficiaires finaux des interventions menées au niveau communautaire.

Le projet de rapport de l'EIPP a fait l'objet d'une procédure d'assurance qualité comprenant un examen externe par les pairs et un examen interne par les évaluateurs du BIE. Le rapport a ensuite été soumis au bureau de pays et au BRA pour relever les erreurs factuelles et pour commentaire, et enfin partagé avec le gouvernement et les autres partenaires nationaux.

Limites de l'évaluation

Cette évaluation a été menée essentiellement à distance en 2021 compte tenu des effets et des restrictions découlant de la pandémie de COVID-19. En outre, le 15 septembre 2021, la Guinée a connu un coup d'État militaire qui a provoqué la destitution du président en exercice et la mise en place progressive d'une transition politique. Cela a eu un impact considérable sur la conduite des entretiens prévus avec les homologues nationaux. Cet événement a créé des retards imprévus dans la conduite de l'évaluation et a limité, dans la plupart des cas, la participation des décideurs de haut niveau au processus. Toutefois, l'équipe d'évaluation a réussi à obtenir des entretiens approfondis avec le personnel technique des autorités nationales collaborant avec le PNUD pour atténuer ce problème. La durée de la collecte des données a également été prolongée de manière significative afin d'atténuer davantage ces contretemps. Enfin, une

³ Seize évaluations décentralisées ont été réalisées au cours de la période concernée. La documentation relative aux projets et programmes a été recueillie en compilant la base de données du PNUD et complétée par le bureau de pays.

mission étendue sur le terrain a été organisée et a permis à l'un des membres de l'équipe d'évaluation basée à Conakry de se rendre sur le site du projet, de consulter les autorités locales et des bénéficiaires finaux à Conakry et au-delà.

1.3 Contexte du pays

La Guinée est un pays côtier sahélien de l'Afrique occidentale dont la population est estimée à 13,4 millions d'habitants⁴. Le pays est riche en ressources naturelles et en biodiversité et abrite les sources de plusieurs grands fleuves qui traversent les pays du Sahel⁵. L'économie du pays repose principalement sur son secteur agricole, qui emploie, selon les estimations, 52 % de la main-d'œuvre du pays. Cependant, ce secteur ne constituait qu'environ 20 % du PIB en 2017⁶. Le secteur minier a pris de plus en plus d'importance dans l'économie du pays au cours de la dernière décennie. Selon des estimations, le pays détiendrait les plus grandes réserves de bauxite au monde, ainsi que des gisements d'or, de diamants et de minerai de fer. Le secteur secondaire de l'économie, dominé par les activités minières, représentait 35 % du PIB et 85 % des exportations du pays. Ceci souligne à la fois la performance du secteur, mais aussi la vulnérabilité de l'économie face aux fluctuations du prix mondial des matières premières et de la demande⁷. Le pays a enregistré des progrès soutenus en matière de développement économique et humain au cours de la décennie précédente (voir la figure 12 en annexe). Grâce aux abondantes ressources naturelles du pays, le RNB par habitant et la valeur du développement humain ont augmenté, respectivement, de 71,2 % et de 69,1 % entre 1990 et 2019.⁸

Malgré ces progrès et ses nombreuses ressources naturelles et minérales, la Guinée fait partie des pays les moins développés au monde et demeure dans la catégorie des pays à faible développement humain. Elle s'est classée 178^e sur 189 pays et territoires à l'IDH en 2019 obtenant ainsi un score inférieur à la moyenne de la catégorie des pays à faible IDH et de celle des pays d'Afrique subsaharienne. De même, la valeur de l'IDH du pays, lorsque cette valeur est actualisée pour tenir compte des inégalités, chute de 24,4 %, ce qui est une baisse plus importante que la moyenne régionale. L'indice de la pauvreté multidimensionnelle de 2018 a estimé que 66,2 pour cent de la population est touchée par la pauvreté multidimensionnelle, tandis que 16,4 pour cent supplémentaires sont classés comme vulnérables à la pauvreté multidimensionnelle⁹.

L'économie du pays a dû faire face aux effets durables combinés des chocs externes récents liés à la baisse du prix mondial des produits de base en 2014 et à la résurgence de l'épidémie d'Ebola en 2014-2015 et en 2021. Ceux-ci ont causé d'importantes pertes sociales et des perturbations dans les secteurs non miniers de l'économie. Les cas d'insécurité alimentaire chronique préexistants dans certaines régions se sont exacerbés. D'après les estimations de l'évaluation de l'impact de la pandémie de COVID-19 en 2020, la pauvreté en Guinée a augmenté de 4 points de pourcentage en raison de la perte de revenus des ménages et des entreprises, et d'une montée en flèche de l'inflation, entraînant une hausse des prix de plus de 10 pour cent¹⁰ à la fin de 2020.¹¹ D'un point de vue macroéconomique, l'effet de la pandémie de COVID-19 a été absorbé et partiellement compensé par l'essor du secteur minier du pays en 2020 en raison de la hausse des prix des matières premières et de la résurgence de la demande mondiale à la suite de la réouverture

⁴ Donnée de la Banque Mondiale, 2021.

⁵ Les fleuves Gambie, Niger et Sénégal prennent leur source sur les hauts plateaux de la Guinée.

⁶ National Economic and social development plan, 2017, Guinea.

⁷ *Situation économique et financière - GUINÉE | Direction Générale du Trésor (economie.gouv.fr)*, juillet 2021.

⁸ UNDP, Human Development Report 2020, Briefing note for countries on the 2020 Human Development Report.

⁹ UNDP, Human Development Report 2020, Briefing note for countries on the 2020 Human Development Report.

¹⁰ 2021 article iv consultation—press release; staff Report; and statement by the executive director for Guinea, IMF, July 2021.

¹¹ « Étude de l'impact de la COVID-19 sur l'économie guinéenne », Ministère de l'économie et des finances, 2020.

des économies au niveau mondial¹². La croissance annuelle du secteur minier a triplé entre 2019 et 2020. Cependant, la croissance des secteurs non miniers ne devrait augmenter que de la moitié du taux projeté avant la pandémie¹³ soulignant ainsi l'impact continu de la pandémie sur ceux qui dépendent des autres secteurs de l'économie, soit 97 % de la population.

Le taux de pauvreté est plus élevé chez les ménages du secteur agricole et les ménages ayant un faible niveau d'éducation. L'incidence de la pauvreté en zones rurales a atteint 65 %, soit près du double de celle en zones urbaines (35,4 %) ce qui correspond à 1,2 million de pauvres. Toutefois, 30 % de l'augmentation du nombre absolu estimé de pauvres enregistrés depuis 2002 concerne les zones urbaines. D'après une enquête nationale sur l'emploi et le secteur informel en Guinée, le secteur agricole (agriculture, pêche et sylviculture) emploie 40,5 % de la population tandis que les activités extractives n'en emploient que 3 %¹⁴. Selon les estimations, 80 % des chômeurs du pays sont des jeunes¹⁵.

Le pays est classé 118^e sur 156 pays dans l'indice mondial des disparités entre hommes et femmes, montrant des progrès dans le domaine de l'autonomisation économique. Toutefois, des écarts importants demeurent en matière de niveau d'instruction et d'émancipation politique¹⁶. Quatre-vingts pour cent des femmes ont déclaré avoir subi des violences sexistes et environ 97 % des femmes âgées de 15 à 45 ans ont subi des mutilations génitales féminines¹⁷. La participation des femmes dans la sphère politique reste limitée et a d'ailleurs diminué à la suite des élections parlementaires de 2020 ; seul un poste de maire sur les 342 existants est occupé par une femme.

La trajectoire de développement du pays est entravée par les insuffisances structurelles en matière de gouvernance, la violence et l'instabilité politiques marquées, ainsi que par l'exposition aux chocs extérieurs. Après son indépendance et des années de régime militaire, le premier contact de la Guinée avec la démocratie multipartite ne s'est fait que récemment, au moment des élections multipartites qui se sont tenues en 1993. Entre 2008 et 2010, le pays a connu un coup d'État militaire marquant le retour du régime militaire. Les différentes transitions ont été entachées par des événements violents qui ont laissé des traces dans la société, avec notamment le massacre du 28 septembre 2009 et la répression du Camp Boiro. Bien que le pays ait connu un retour à un régime civil après les élections de 2010, ses processus électoraux ont été entachés par des tensions et des contestations politiques, sociales et ethniques récurrentes.

Des progrès considérables ont été réalisés au cours de la dernière décennie, comme l'illustrent les tendances à l'amélioration du score de la Banque mondiale. En effet, un score de performance moyen similaire à celui des autres pays de l'Association internationale de développement (IDA) a été atteint en 2016. Toutefois, cette performance a stagné depuis lors et reste inférieure au score moyen de la performance des États non fragiles d'Afrique subsaharienne¹⁸. En 2020, la Guinée s'est classée 39^e sur 54 pays dans l'indice Mo Ibrahim de la gouvernance africaine. Cet outil met en évidence les domaines de progrès les plus importants en matière de gouvernance économique et d'amélioration du climat des affaires¹⁹. Cependant, les progrès sont entravés par des structures de gouvernance fragiles et désuètes, une gouvernance centralisée et une

¹² D'après les estimations du FMI, la Guinée a enregistré une croissance du PIB entre 2019 et 2020, et a révisé ses estimations pour 2020 afin de tenir compte de la croissance du secteur minier.

¹³ IMF Staff report, Guinea, décembre 2020.

¹⁴ (ENESIG-2018/2019).

¹⁵ Plan National de Développement socio-économique 2016-2020, République de Guinée.

¹⁶ *Global Gender Gap Index 2021*, Forum économique mondial.

¹⁷ UNDAF 2018-2022.

¹⁸ https://www.worldbank.org/content/dam/documents/cpia/WB_CPIA_FRN_guinea.pdf.

¹⁹ Source : Ibrahim Index of African Governance, consulté en avril 2021.

confiance limitée du public dans les institutions centrales²⁰. D'autres facteurs interdépendants de fragilité, de conflit et de violence ont été relevés, comme la hausse du sous-emploi et l'instrumentalisation politique de l'ethnicité²¹.

À cet égard, le pays a connu une reprise des tensions sociopolitiques et de la violence au moment de ses élections locales en 2018 et le report des élections parlementaires en 2019, suivi de polémiques concernant des réformes constitutionnelles adoptées la même année. Cette conjoncture a notamment permis au président sortant de se présenter aux élections et de remporter un nouveau mandat en 2020. Au cours de cette période, les signalements d'incidents violents et de violations des droits de l'homme en lien avec la violence politique²² et le recours à l'armée nationale pour réprimer brutalement les manifestations se sont multipliés. Ceci se reflète à la fois dans la baisse au classement de l'indice Mo Ibrahim, ainsi que sur les performances macroéconomiques du pays. Cette situation a abouti à un coup d'État militaire qui a destitué le président réélu le 5 septembre 2021, et à la formation d'un gouvernement militaire de transition. Un Conseil national pour la transition, regroupant tous les secteurs de la société, a été créé et un nouveau gouvernement a été nommé en janvier 2022.

La Guinée souffre déjà d'inondations récurrentes pendant la saison des pluies et le changement climatique est susceptible de modifier le régime des précipitations qui exacerbera ce problème²³. La salinisation accrue des sources d'eau et les inondations côtières dues à l'élévation du niveau de la mer représentent des risques importants pour les 6 % de la population guinéenne vivant dans des zones de basse altitude et donc affectés par l'élévation du niveau de la mer²⁴. L'élévation du niveau de la mer menacent la disponibilité de l'eau, les infrastructures côtières et les écosystèmes de mangroves. L'expansion rapide du secteur minier et le développement de l'hydroélectricité peuvent constituer des menaces supplémentaires à la conservation de l'environnement et de la biodiversité²⁵. La Guinée a perdu en moyenne 38 000 ha/an entre 2010 et 2020, soit un taux de déforestation annuel de 0,59 %²⁶.

En plus de la perte du couvert forestier, la dégradation de la biodiversité en Guinée est liée (a) à l'exploitation excessive d'éléments tels que le bois, les ressources fauniques et divers produits d'exploitation, et (b) au système défaillant de gestion des pêches. Ceux-ci ont conduit à la surexploitation de la plupart des réserves à intérêt commercial.²⁷ Comme le note le plan national de développement du pays, la faible part du potentiel naturel du pays qui est exploitée fait l'objet d'une pression environnementale intense qui se traduit par : une diminution du couvert végétal ; le rejet dans l'atmosphère de produits dangereux ; la contamination des eaux souterraines et de surface. Il ajoute que le cadre de vie est également menacé par des pollutions diverses entretenues par une gestion inadéquate des déchets solides et liquides.²⁸

²⁰ Cadre de partenariat entre le Groupe de la Banque mondiale et la République de Guinée pour la période EC2018-EC2023.

²¹ World Bank, Implementation Note for the IDA 18 Risk Mitigation Regime (RMR) in Guinea, mai 2017.

²² Sources : Amnesty International Annual Report 2020 – Guinea, and Human Rights Watch World Report 2021 – Guinea.

²³ African Development, National Climate Change profile, Guinea, décembre 2018.

²⁴ USAID, Climate Risk Profile, Guinea, décembre 2018.

²⁵ USAID, Guinea, Country Development Cooperation Strategy 2020-2025.

²⁶ FAO (2021). Évaluation des ressources forestières mondiales 2020 : Rapport principal. Rome.

²⁷ FAO (2019). Profils des pêches et de l'aquaculture par pays : La République de Guinée. <https://www.fao.org/fishery/facp/GIN/fr>.

²⁸ Ministère du Plan et de la Coopération Internationale (MPCI) (2016). Plan national de développement économique et social 2016-2020, Document principal. <https://pndesguinee.org/images/documents/pndes/PNDES%20Volume%201.pdf>.

1.4 Planification et financement du développement en Guinée

La Guinée a adopté son premier Plan de développement à long terme en 2016 lors du lancement de son Plan national de développement économique et social (PNDES) pour la période 2016-2020²⁹. Celui-ci succède à la mise en œuvre de trois programmes successifs dans le cadre de la stratégie pour la réduction de la pauvreté. Le PNDES a été élaboré dans le contexte de la vision 2040 de la Guinée³⁰ pour « une Guinée émergente et prospère, garantissant un niveau de vie et de bien-être élevé à sa population et aux générations futures ». Ce Plan définit les voies pour la réalisation à long terme et la transposition nationale du Programme 2030 pour le développement durable et de l'Agenda 2063 de l'Union africaine. Le PNDES comporte 4 piliers stratégiques clés, à savoir : (i) la promotion d'une bonne gouvernance au service du développement durable ; (ii) la transformation économique durable et inclusive ; (iii) le développement inclusif du capital humain ; et (iv) la gestion durable du capital naturel.

Le plan national de développement a mis l'accent sur le développement inclusif du capital humain et la transformation économique durable, ces deux piliers devant représenter environ 87 % du coût total du Plan. Le PNDES se présente comme un accélérateur de la Vision minière africaine de l'Union africaine³¹ et identifie le secteur minier comme étant le principal catalyseur de la transformation structurelle de l'économie guinéenne. Il s'agit d'un moteur de développement local qui permet une meilleure intégration dans l'économie, la création d'emplois et de valeur ajoutée, et l'utilisation efficace des revenus miniers. Le document identifie les vecteurs du changement structurel en mettant l'accent sur : (i) la nécessité d'investissements catalyseurs dans les infrastructures du secteur minier et de sa bonne gouvernance ; (ii) l'amélioration des gains de productivité dans le secteur agropastoral et de la pêche et ; (iii) la diversification des agro-industries.

Lors de son adoption, le PNDES prévoyait un total de 13,5 milliards d'USD pour sa mise en œuvre, avec un coût annuel moyen estimé à 2,7 milliards d'USD, soit environ 150 % des dépenses publiques en 2017.³² Les besoins de financement supplémentaires du plan national de développement ont été estimés à environ 32 % de son coût total estimé, les 68 % restants devant être financés par le budget de l'État et les partenariats public-privé. La mobilisation des ressources nationales a donc constitué un obstacle majeur pour la Guinée et de nombreuses mesures politiques ont été prises pour améliorer la collecte, la gestion et la redistribution des recettes fiscales. Le lancement du PNDES a notamment été précédé par la révision du Code minier du pays en 2013, qui a notamment établi une redistribution transparente des revenus miniers entre le budget de l'État, les districts et un fonds national pour les investissements stratégiques de développement. Cette révision a été suivie par le lancement d'instruments de financement clés, tels que le Fonds national de développement local (FNDL) en 2016, et l'Agence nationale des collectivités locales (ANAFIC) en 2017. Tous deux ont été créés pour soutenir le développement local et la décentralisation. Cependant, l'amélioration de la collecte des recettes minières constitue toujours un gros problème, car celles estimées pour 2020 n'atteignaient que 1,6 % du PIB et ont atteint leur point le plus bas en tant que part de la production et de la valeur ajoutée sectorielle — respectivement 6 % et 7 % — depuis les années 1990.

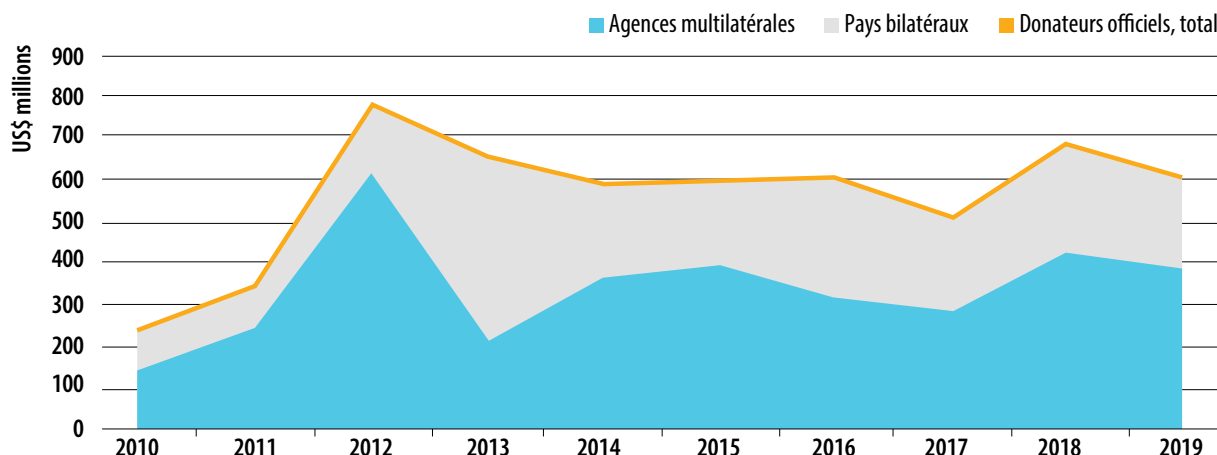
²⁹ Plan National de développement économique et social 2016-2020, Ministère du plan et de la coopération International (MPCI), République de Guinée.

³⁰ Vision 2040 pour une Guinée émergente et prospère, Ministère du plan et de la coopération International (MPCI), République de Guinée.

³¹ La Vision minière africaine (VMA) est un cadre politique créé par l'Union africaine en 2009 pour faire en sorte que l'Afrique utilise ses ressources minérales de manière stratégique pour un développement global et inclusif.

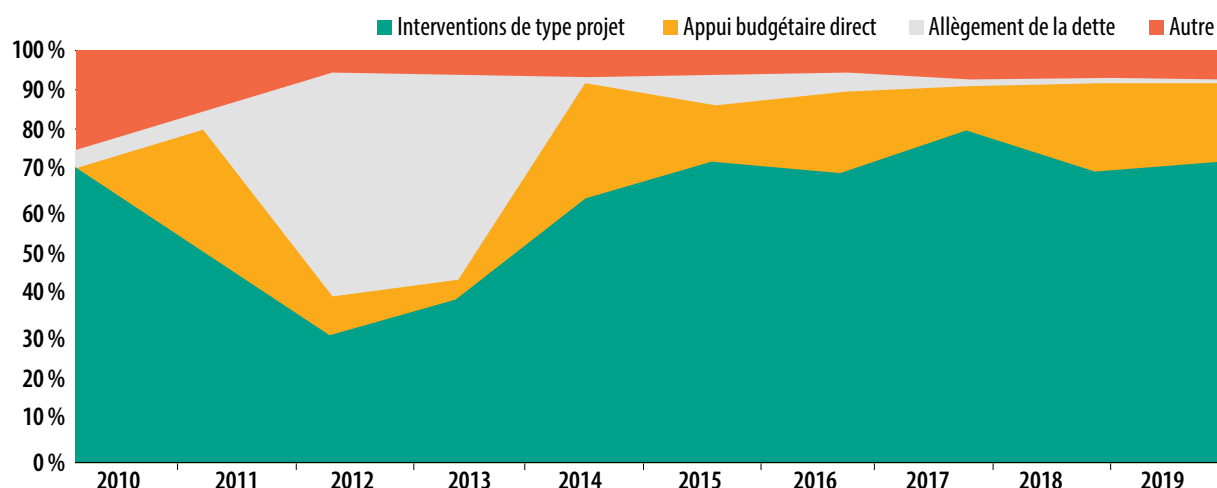
³² Document de programmation Budgétaire pluriannuelle, Ministère du Budget, République de Guinée <https://www.mbudget.gov.gn/wp-content/uploads/2018/10/Document-de-programmation-budg%C3%A9taire-pluriannuelle-2019-2021.pdf>.

FIGURE 1 : Décaissement APD total 2010-19



Source : Query Wizard for International Development Statistics, OCDE, août 2021

FIGURE 2 : Décaissement de l'APD par type d'aide 2010-19



Source : Query Wizard for International Development Statistics, OCDE, août 2021

En ce qui concerne les sources externes, les tendances des flux de l'Aide Publique au Développement (APD) en Guinée soulignent une augmentation globale au cours des dix dernières années. Le volume de l'APD a presque triplé entre 2010 et 2019 et a atteint 600 millions USD en 2019, dernière année pour laquelle l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) rapporte des données sur l'APD³³. Cette tendance générale a été soutenue par une augmentation des décaissements de l'APD par les pays parties à des accords bilatéraux, notamment grâce à l'allègement de la dette entre 2012 et 2013 et à une augmentation progressive de la modalité d'appui budgétaire direct pour le décaissement de l'APD. 80 % des décaissements de l'APD des pays parties à des accords bilatéraux entre 2010-2019 proviennent de 4 bailleurs : la France (33 %), les États-Unis (29 %), le Japon (13 %), et l'Allemagne (6 %).

³³ Toutes les données relatives à l'APD ont été extraites de l'assistant de recherche de l'OCDE pour les statistiques du développement international, août 2021.

Dans l'ensemble, la majorité des décaissements de l'APD ont eu lieu par le biais d'interventions de type-projet et d'institutions multilatérales, représentant respectivement 67 % et 61 % de l'ensemble des décaissements de l'APD. Les principales institutions multilatérales dont les dépenses en Guinée sont les plus élevées sont : la Banque mondiale (24 %) ; les institutions de l'Union européenne (22 %) ; la Banque africaine de développement (17 %) ; le FMI (13 %) et le système des Nations Unies (10 %).

1.5 Programmes du PNUD en Guinée

Le programme de pays du PNUD en Guinée (2018-2022) fait partie du programme global du système des Nations Unies en Guinée tel que défini dans le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) pour la même période³⁴. Le PNUAD a été élaboré en adéquation avec les quatre priorités stratégiques du PNDES avec un budget estimé à 500 millions d'USD pour la mise en œuvre du PNUAD³⁵, soit environ 11 % du financement du développement total identifié dans le PNDES.

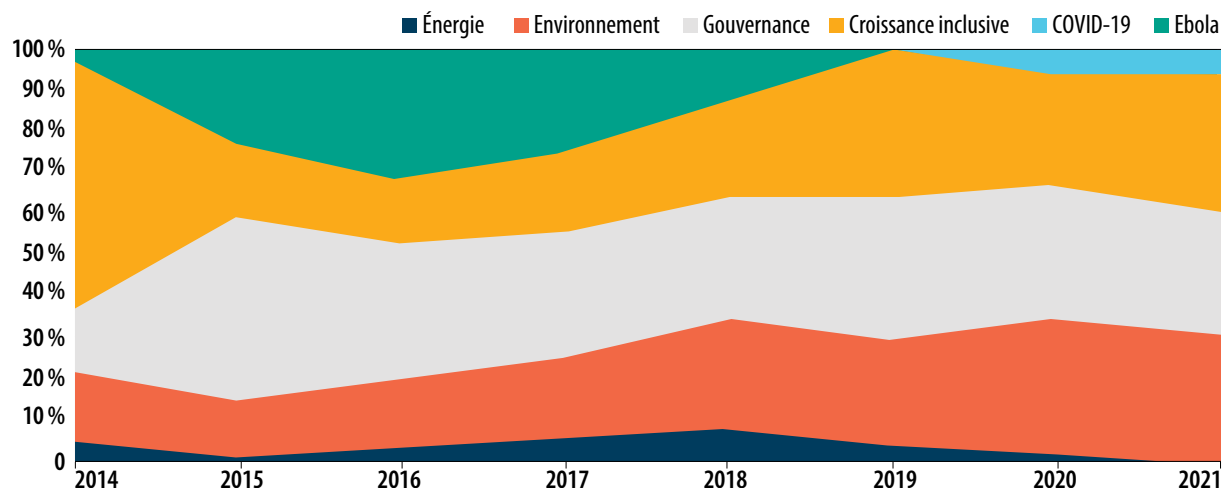
Dans le cadre de son programme de pays, le PNUD a apporté son soutien pour la réalisation de deux des quatre résultats définis dans le cadre de résultats du PNUAD. Ces derniers sont également en adéquation avec trois piliers du plan national de développement de la Guinée, à savoir : (i) la promotion de la bonne gouvernance au service du développement durable ; (ii) la transformation économique inclusive et durable, et ; (iii) la gestion durable du capital naturel. Sachant que le budget est estimé à environ 144 millions USD, soit un tiers du budget total du PNUAD pour la même période, le cadre de résultats du programme de pays du PNUD englobe les deux résultats correspondants et contribue à la réalisation de 10 produits. Le PNDES actuel ainsi que le programme de pays actuel et celui mis en œuvre entre 2013 et 2017 se chevauchent. Durant cette période, le PNUD a soutenu l'opérationnalisation d'institutions et de processus démocratiques fondamentaux tels que le parlement national, la professionnalisation du processus électoral, l'appui aux réformes de la justice et de la sécurité, ainsi que la planification stratégique et le renforcement des capacités institutionnelles des ministères sectoriels. Cependant, sa mise en œuvre a été perturbée par l'épidémie due à l'Ebola dans le pays. Le PNUD a tout de même pu s'adapter à cette situation et contribuer efficacement aux efforts de réponse et de redressement des autorités nationales, comme le souligne l'évaluation finale du programme de pays précédente.

La réponse à la crise de l'Ebola a vu se multiplier par deux le budget et les dépenses du programme du PNUD entre 2014 et 2015, atteignant des dépenses totales de 32,5 millions USD en 2015. Les dépenses liées à la réponse ont atteint 45 % des dépenses totales du programme cette année-là (14,7 millions d'USD). La programmation liée à la phase post-épidémique s'est poursuivie jusqu'en 2018, réduisant le niveau des dépenses annuelles d'environ 50 %. Dans l'ensemble, la programmation liée à la crise de l'Ebola a représenté 30 % des dépenses totales du PNUD (environ 30 millions d'USD) entre 2014-2018.

³⁴ PNUAD 2018-2022 - Le cadre actuel de programmation par pays des Nations Unies et du PNUD a été lancé deux ans après le lancement du PNDES.

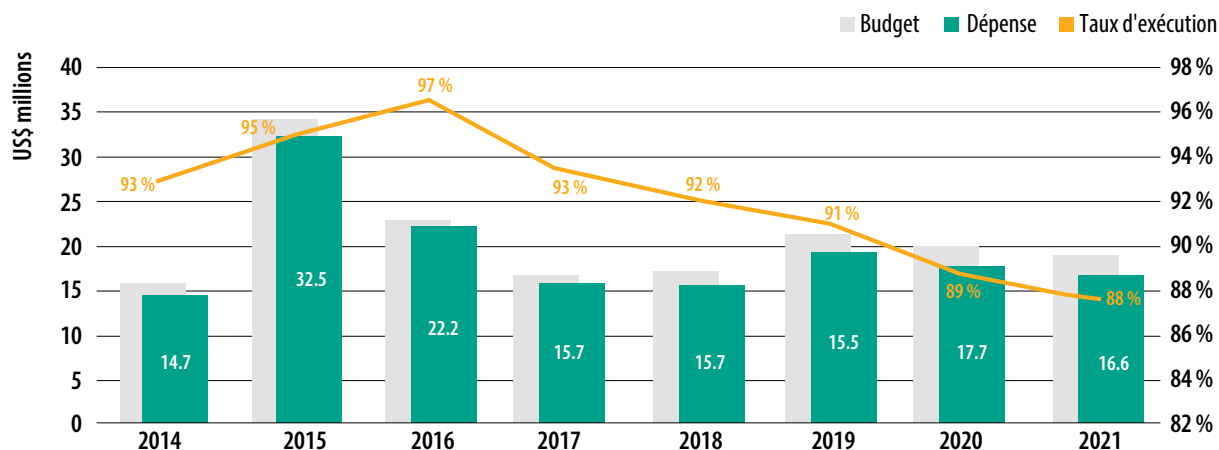
³⁵ Voir la section Budget du PNUAD de la Guinée 2018-2022.

FIGURE 3 : Part des dépenses par domaine thématique 2014-21



Source : Données issues de l'Atlas du PNUD, mars 2022

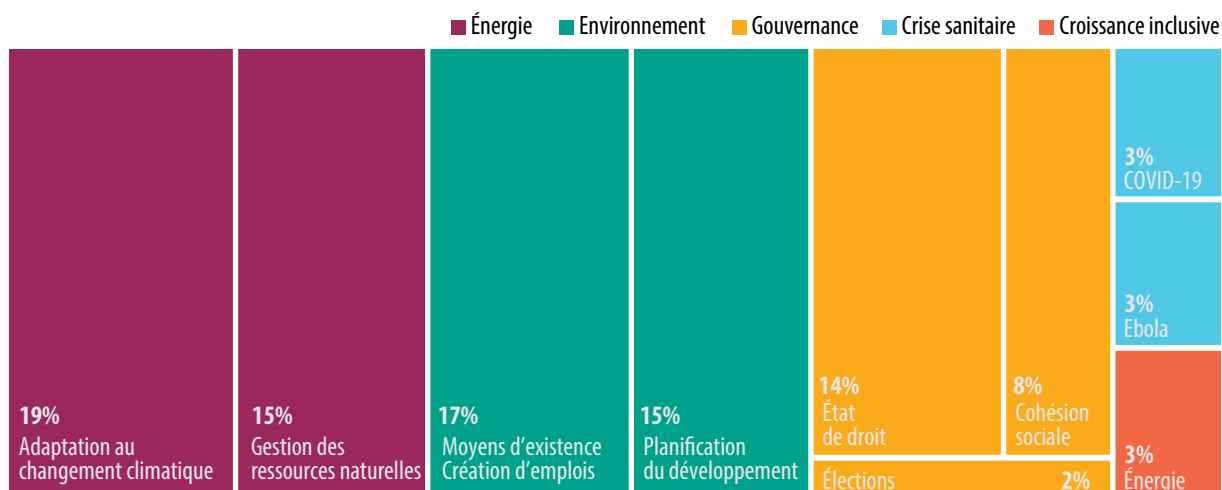
FIGURE 4 : Budget programme et dépenses 2014-21



Source : Données issues de l'Atlas du PNUD, mars 2022

Mises à part les dépenses liées à la réponse face à l'Ebola, la comparaison des dépenses entre les deux programmes de pays du PNUD montre un changement de priorité de programmation avec un passage progressif de la gouvernance vers la croissance inclusive et la programmation environnementale. La part globale de la programmation de la gouvernance dans les dépenses annuelles est passée de 66 % à 43 % des dépenses totales du programme entre 2014 et 2018. Les dépenses liées aux programmes pour l'environnement ont vu leur part moyenne dans les dépenses globales du programme augmenter de plus du double entre la période 2014-2016 (15 %) et 2017-2020 (38 %).

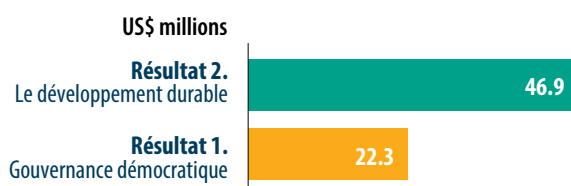
FIGURE 5 : Part des dépenses par sous-domaines thématiques, 2018-2021



Source : Données issues de l'Atlas du PNUD, mars 2022

Dans le cadre du programme 2018-2022, le total des dépenses liées au programme entre 2018 et 2021 par rapport aux 2 résultats du DPP s'élevait à 69,2 millions d'USD. 75 % des dépenses totales (soit 46,9 millions d'USD) correspondaient aux programmes pour la croissance inclusive, l'environnement et l'énergie et pour la réponse aux crises sanitaires » (résultat 2) tandis que 25 % (22,3 millions d'USD) ont été décaissés pour la programmation liée au résultat « gouvernance démocratique » (résultat 1). Dans l'ensemble, les deux résultats peuvent être classés en dix domaines thématiques ciblés par les interventions programmatiques élaborées (voir la figure 5). L'adaptation au changement climatique représente la plus grande part des dépenses enregistrées entre 2018 et 2021 (19 %), suivie par les moyens de subsistance/création d'emplois (17 %), la gestion des ressources naturelles (15 %), l'appui à la planification du développement (15 %), l'état de droit (14 %), la cohésion sociale (8 %), l'énergie (3 %), la réponse au COVID-19 (3 %), la réponse à la crise de l'Ebola (3 %) et les élections (2 %).

FIGURE 6: Dépenses par résultat 2018-21



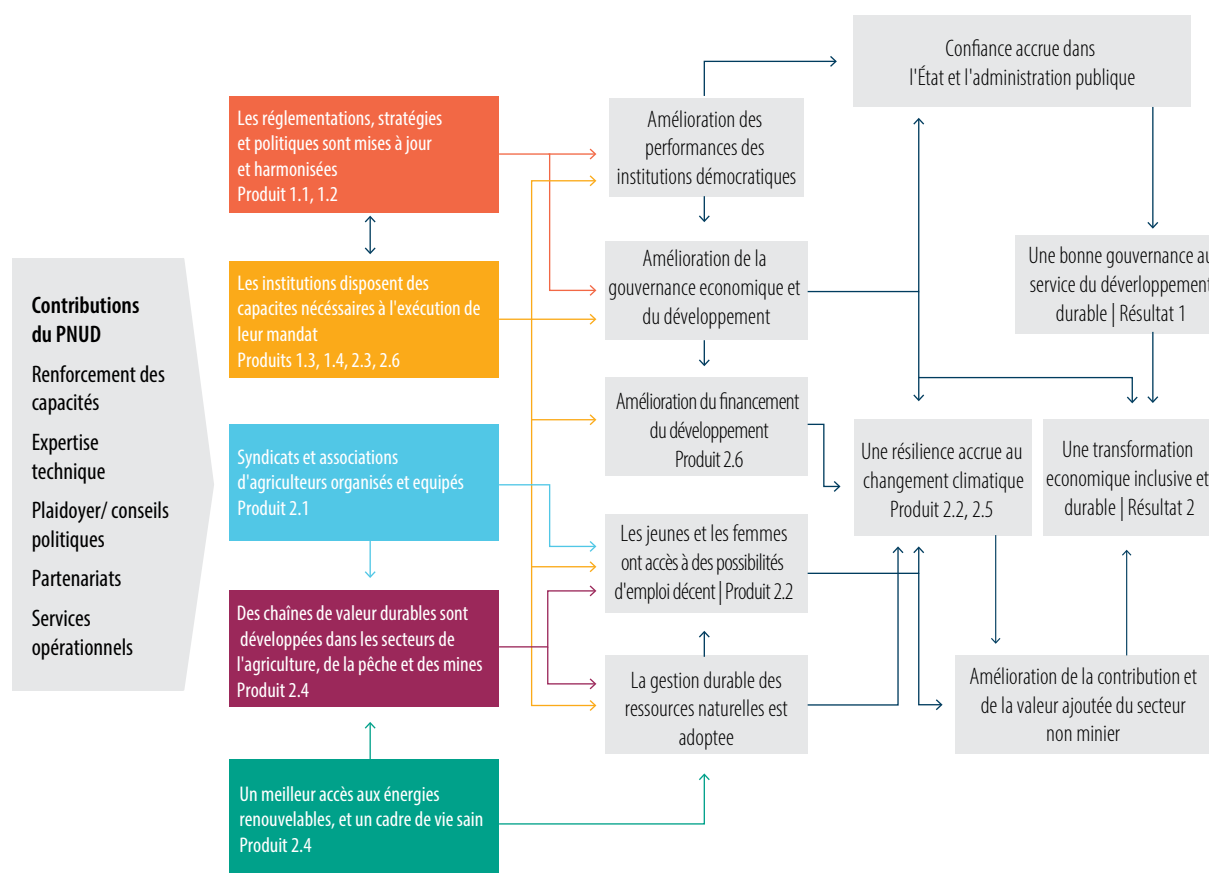
Source : Données issues de l'Atlas du PNUD, mars 2022

D'après le descriptif de programme de pays, l'équipe d'évaluation a reconstitué une théorie résumée du changement pour présenter l'orientation et la logique générales du programme, et mettre en correspondance les produits du PNUD définis dans le cadre de résultats du programme de pays (voir ci-dessous). Les dix produits définis dans les deux résultats du programme de pays mettent l'accent sur le développement des capacités institutionnelles et le renforcement des capacités productives en vue de renforcer un environnement favorable à une transformation économique inclusive et durable. La transformation économique envisagée, conformément au plan national de développement, concerne

l'amélioration de la contribution du secteur non minier à l'économie nationale et l'amélioration de l'emploi dans le secteur minier. Cette transformation dépend également de l'amélioration des performances institutionnelles dans le domaine de l'état de droit et de la gouvernance économique, en vue d'accroître la confiance du public dans l'administration publique et la cohésion sociale, d'augmenter le financement du développement et la collecte des recettes, et d'établir un environnement propice aux affaires. Enfin, la durabilité de la transformation économique envisagée dépend de l'adoption de pratiques de gestion durable des ressources naturelles et de la résilience accrue face au changement climatique à tous les niveaux.

Pour la période concernée par cette évaluation (2018-2021), 62 projets actifs ont été recensés dont 34 projets qui ont démarré au cours du cycle précédent, et 28 projets lancés au cours du cycle de programmation actuel. 53 % des dépenses enregistrées entre 2018 et 2021 correspondent aux dépenses de projets qui ont démarré au cours du cycle précédent. Les dix plus grands projets actifs en termes de dépenses au cours de cette période du DPP ont représenté 58 % des dépenses totales du programme (33,7 millions d'USD). Pour cette période, les ressources de base du PNUD ont constitué la source principale des dépenses programmatiques (38 %), suivies des dépenses enregistrées dans le cadre de fonds verticaux tels que le FEM (21 %), le Fonds pour la consolidation de la paix (PBF13 %), la Commission européenne (11 %), le gouvernement guinéen (6 %) ³⁶, le gouvernement japonais (4 %) et le gouvernement russe (3 %) ³⁷.

FIGURE 7: Logique du programme de pays de la Guinée



³⁶ Source de financement de la Banque Mondiale transféré au PNUD travers du Gouvernement de Guinée.

³⁷ Données extraites de Atlas, Mars 2022.

CHAPITRE 2

CONSTATATIONS



Ce chapitre présente les conclusions de l'analyse des résultats, ainsi qu'une évaluation des questions transversales. Les principaux facteurs qui ont influencé la performance du PNUD et ses contributions aux résultats sont également décrits dans cette section. L'évaluation repose sur une analyse de la corrélation entre les résultats du projet, leur contribution aux produits attendus dans le cadre de chaque résultat et, par conséquent, aux objectifs généraux de l'effet.

2.1 La bonne gouvernance au service du développement durable

Résultat 1 du DPP : D'ici 2022, les institutions nationales centrales, décentralisées et déconcentrées seront inclusives, assurant et garantissant l'état de droit, la démocratie, la sécurité, la paix sociale et une gouvernance institutionnelle efficace conformément aux principes des droits de l'homme.

Produits connexes

PRODUIT 1.1 : Le cadre juridique/réglementaire, les politiques et les stratégies en matière d'état de droit, de croissance inclusive et d'environnement sont mis à jour et harmonisés.

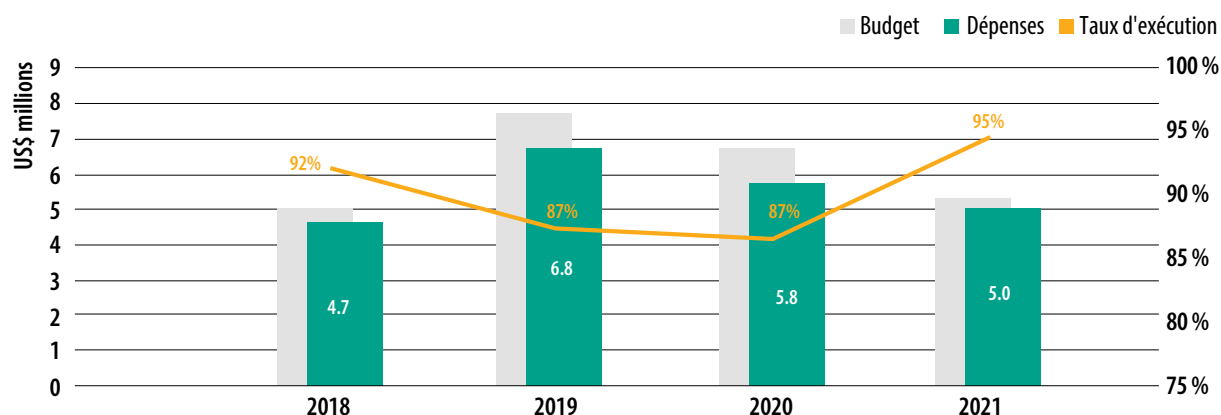
PRODUIT 1.2 : Renforcement du cadre juridique/réglementaire pour améliorer la participation des Organisation de la société civile (OSC), des femmes et des jeunes à la prise de décision politique, économique et sociale.

PRODUIT 1.3 : Les zones de développement régional nouvellement créées sont fonctionnelles et exercent des prérogatives légales et constitutionnelles.

PRODUIT 1.4 : Les institutions et organisations impliquées dans le renforcement de la gouvernance démocratique et économique disposent des capacités nécessaires à l'exécution de leur mandat.

Le travail du PNUD en matière de gouvernance démocratique visait à renforcer les institutions nationales centrales et décentralisées afin de garantir l'état de droit, la paix sociale, la gouvernance inclusive et le respect des droits de l'homme. Pour les besoins de cette priorité, le PNUD a identifié quatre produits qui visent à aborder la bonne gouvernance en amont par : (i) la mise à jour et l'harmonisation des stratégies légales/réglementaires en s'assurant qu'elles promeuvent et améliorent l'autonomisation des OSC, des femmes et des jeunes (respectivement, produits 1.1 et 1.2) et ; (ii) le soutien au renforcement des capacités des autorités nationales à exécuter leur mandat et donc à assurer l'application et la mise en œuvre du cadre réglementaire, des politiques et des stratégies mis à jour et harmonisés (produit 1.4) dans les domaines de la gouvernance démocratique et économique. En aval, le PNUD visait à soutenir le fonctionnement des nouvelles zones de développement régional du pays (produit 1.3). Le renforcement de la gouvernance démocratique et économique (produit 1.4) a été le domaine d'appui le plus important du PNUD au cours de la période concernée (avec 47 % des dépenses du portefeuille), suivi par l'appui au cadre légal et réglementaire, aux politiques et aux stratégies (produit 1.1, 25 %) et à la participation sociale (produit 1.2, 22 %).

FIGURE 8 : Évolution du budget et des dépenses du Résultat 1 du programme



Source : Données issues de l'Atlas du PNUD, mars 2022

En février 2022, les dépenses globales de ce portefeuille s'élevaient à 22,3 millions d'USD, soit 90 % de l'exécution au cours de la période concernée (2018-2021). 93 % des dépenses ont été engagées par le biais d'une modalité de réalisation directe. Au total, six projets ont été mis en œuvre dans le cadre de ce résultat financé à 39 % (8,6 millions d'USD) par le Fonds de consolidation de la paix et 37 % par le PNUD, les deux sources de financement les plus importantes du portefeuille. Le travail du PNUD dans ce domaine a également bénéficié de la contribution du gouvernement de la Guinée (8 %, 1,8 million de dollars)³⁸, de la Commission européenne (8 %, 1,8 million de dollars) et d'autres bailleurs.

Planification du développement

Constat 1 : Le PNUD a été un partenaire clé dans le processus de planification du développement des pays, en accompagnant les autorités nationales dans l'élaboration et le suivi du Plan national de développement et l'intégration des Objectifs de développement durable (ODD) dans les pays.

Le PNUD est un partenaire de longue date des autorités nationales dans l'établissement de l'architecture nationale de développement du pays. Depuis 2010, le PNUD a été un contributeur important, en collaboration avec d'autres partenaires essentiels du développement pour soutenir les évaluations préliminaires, la coordination, le suivi et l'évaluation de la Stratégie de réduction de la pauvreté de la Guinée et autres documents de planification entre 2010 et 2015. Après l'adoption du Programme de développement durable à l'horizon 2030, le PNUD a soutenu le pays pour l'intégration des ODD dans sa planification pour le développement. Le PNUD, en partenariat avec la Banque africaine de développement, a soutenu les travaux préparatoires et les consultations pour l'élaboration du plan national de développement actuel du pays ainsi que le document de la Vision 2040 de la Guinée. Par ailleurs, le PNUD a soutenu les autorités du pays dans la préparation du premier Rapport sur la contribution nationale volontaire du pays³⁹. Cet examen a pu être présenté au Forum politique de haut niveau du Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) en 2018.

³⁸ Source de financement de la Banque Mondiale transféré au PNUD travers du Gouvernement de Guinée.

³⁹ Rapport sur la contribution nationale volontaire à la mise en œuvre des ODD au Forum politique de haut niveau - New-York, juillet 2018.

Le PNUD a également partagé son expertise technique pour l'élaboration d'un plan de suivi et d'évaluation des cibles des ODD en adéquation avec le PNDES afin d'améliorer le cadre de redevabilité et de reddition des progrès réalisés. Son soutien s'est fait sous la forme d'un renforcement des capacités des équipes techniques de suivi et d'évaluation, notamment les Bureau de stratégie et de développement (BSD) et autres personnels impliqués dans le mécanisme de suivi et d'évaluation du programme de pays. En 2019, le PNUD a appuyé l'élaboration de la Stratégie nationale du développement durable (SNDD) qui fournit des orientations majeures pour le développement d'une culture commune de développement durable nécessaire à l'atteinte des cibles des ODD en Guinée. Elle répond aux grands défis du développement durable en Guinée et constitue une stratégie multisectorielle qui vise à améliorer les connaissances en agroécologie et en gestion durable des sols, mais aussi à renforcer la résilience du secteur agricole face aux impacts du changement climatique.

Le rôle important du PNUD dans l'appui au processus de développement national est illustré par le rôle joué dans la coordination des travaux d'appui à l'élaboration des politiques et stratégies sectorielles, le pilotage des réformes structurelles, et récemment dans l'élaboration du PNDES 2 et le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des Objectifs de développement durable en Guinée. Grâce à l'apport d'expertise technique, l'appui s'est également étendu au renforcement des capacités des départements du Ministère du plan pour améliorer la coordination de l'aide et la communication par la réalisation de diagnostics et l'émission de conseils politiques. Le PNUD est un participant actif de la nouvelle architecture de l'aide et est impliqué dans tous les groupes de travail thématiques établis pour la mise en œuvre du PNDES 1 et l'élaboration (en cours au moment de l'évaluation) du PNDES 2.

Pour soutenir davantage les efforts du pays en matière de mobilisation des fonds pour le développement, le PNUD met en œuvre un programme conjoint avec l'UNICEF et le Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU) en s'appuyant sur les financements issus du Fonds pour les ODD, dans le but d'accompagner l'élaboration du prochain plan de développement et permettre à la Guinée d'adopter une stratégie nationale intégrée pour le financement des ODD, par le biais d'une série d'actions complémentaires. Bien que l'engagement du PNUD dans ce projet reste centré sur son soutien existant au plan national de développement, la nature de cette intervention, et d'autres entreprises dans le secteur minier (voir constat 14) sont considérables compte tenu des difficultés de financement et de mobilisation des revenus dans le pays. Dans un premier temps, le soutien a consisté à aider les autorités nationales à chiffrer les objectifs prioritaires nationaux en matière d'ODD, à harmoniser le futur plan de développement avec les ODD et à réaliser une étude sur l'espace fiscal à l'échelle du pays et des districts (Boké, Sangarédi, Kamsar, Koba et Boffa).

Tous les entretiens menés dans le cadre de cette évaluation ont confirmé le rôle important que joue le PNUD dans le soutien au Ministère du plan et à la coopération au développement. Il a également joué un rôle clé dans la collaboration avec les partenaires du développement pour la création et l'intégration du Programme 2030 pour le développement durable dans les cadres de planification du pays. Cet encadrement est illustré par la bonne collaboration construite au fil du temps avec la Banque africaine de développement (BAD) visant à soutenir le processus de planification du développement du pays. Ceci a permis au PNUD de favoriser le partenariat avec la Banque dans l'exécution des programmes⁴⁰.

Constat 2 : Dans la lignée de son appui à la planification du développement national, la collaboration qui s'est établie entre le PNUD et la BAD a permis de fournir un appui ponctuel, mais utile à l'amélioration de la gestion des finances publiques, à la disponibilité des statistiques sectorielles et à l'appui général à l'amélioration de la gouvernance économique.

⁴⁰ Au cours de la période concernée par ce programme de pays, le PNUD et la Banque africaine de développement se sont associés sur deux projets : le Renforcement de la capacité institutionnelle de l'administration publique (000118511) et l'Autonomisation des femmes de Coyah - Forecariah (00104132).

Dans la continuité de son appui à la planification du développement national, le PNUD soutient l'Institut national de la statistique (INS) de façon continue depuis au moins 2012. Dans le programme de pays précédent, l'appui du PNUD avait permis de soutenir l'opérationnalisation de la Stratégie nationale de développement de la statistique et de renforcer les capacités du personnel technique de l'INS par le biais de formations, de la fourniture d'équipements et de la production de statistiques. De concert avec d'autres partenaires du développement, le PNUD a contribué à la réalisation du 3^e Recensement général de la population et de l'habitat du pays en 2015⁴¹.

En 2018, le PNUD et la BAD ont signé un mémorandum d'accord (MA) pour l'exécution d'un appui programmatique lié au soutien de la Banque au processus de développement du pays. Le MA permet le transfert de fonds au PNUD pour la réalisation directe d'activités d'appui spécifiques en phase avec les collaborations existantes de deux organismes pour l'appui à la structure nationale de développement, à savoir l'appui à l'opérationnalisation d'une plateforme de gestion des finances publiques, au renforcement des statistiques et au soutien à la coordination de l'aide.

Cette collaboration programmatique peut être considérée comme déterminante, car le soutien du PNUD dans le domaine de la planification du développement et de l'appui aux statistiques a, d'après l'examen des données financières du bureau de pays, uniquement été financé sur les fonds propres de l'organisation, sans appui supplémentaire d'autres partenaires financiers. Selon les entretiens, ce partenariat a été motivé par les gains possibles d'efficacité apportés par le PNUD en tirant parti de ses capacités opérationnelles sur le terrain et en fournissant l'assistance technique et l'acquisition d'autres biens et services de manière plus rapide; créant donc une situation bénéfique à toutes les parties. Malgré quelques retards dans l'établissement des modalités d'accords entre les deux entités et le gouvernement, la disponibilité de ce financement supplémentaire a permis au PNUD d'étendre son soutien habituel à des initiatives utiles qui soutiennent davantage l'opérationnalisation du PNDES.

Grâce au financement de la BAD, le PNUD a appuyé la réalisation et la publication de statistiques par secteur dans le domaine de l'action sociale, de la culture et du patrimoine historique, des transports, de l'environnement et de la jeunesse. La réalisation de l'enquête nationale sur l'emploi et le secteur informel menée en 2018 et 2019 a, tout particulièrement, permis d'actualiser les profils socio-économiques des ménages, l'emploi et les caractéristiques du secteur informel fournissant des données sur les conditions de travail. Cette enquête était la première de ce type permettant une comparaison infrarégionale des indicateurs principaux liés à l'emploi et au secteur informel et peut permettre de tracer une voie à suivre pour formaliser le secteur. Le PNUD, avec la Banque mondiale et l'UNICEF, a contribué à la cinquième enquête harmonisée sur les conditions de vie des ménages publiée en 2020⁴². Cette enquête globale a été réalisée sur le plan régional et harmonisée entre neuf pays d'Afrique occidentale et centrale et constitue donc un effort complémentaire à la mise en œuvre du programme international connexe visant à améliorer l'analyse des conditions de vie des ménages. Le PNUD a également appuyé la réalisation de séminaires de sensibilisation des élus à l'utilisation et à la communication des statistiques officielles.

Dans le cadre de ce même partenariat, le PNUD a également appuyé le Ministère du plan et du développement économique en fournissant une expertise externe et en formant du personnel, pour l'opérationnalisation d'un Système intégré de gestion des programmes d'investissement publics (SIGIP). Ce travail a tiré profit des diagnostics préalables et des travaux préliminaires entrepris par les deux entités et a permis de doter le Ministère du plan et du développement économique d'un système de logiciel intégré

⁴¹ Decentralized Evaluation of UNDP country programme in Guinea 2013-2017, UNDP evaluation resource center.

⁴² https://www.stat-guinee.org/images/Documents/Publications/INS/rapports_enquetes/INS_Rapport_Final_EHCVM%20GUINEE_01_03_2021.pdf

et moderne pour la gestion de son Programme, de sa planification, de sa budgétisation, de son suivi et de son évaluation (PBME) des investissements publics. La plateforme permet effectivement au ministère de déconcentrer et d'organiser le processus de planification, programmation, budgétisation, suivi et évaluation en fonction du mandat des différents services concernés et permet également de renforcer les liens entre les plans d'investissements publics et le plan national de développement.

Pour soutenir la diffusion et l'utilisation durable de la plateforme, le ministère a établi un répertoire dédié avec du personnel formé pour continuer la gestion de la plateforme. Le système a été rendu opérationnel en 2019 puis officiellement adopté en 2020. D'après les entretiens et les preuves documentaires disponibles, le soutien fourni par le PNUD lors de la préparation a été essentiel pour faciliter l'amélioration ponctuelle de la disponibilité des prévisions économiques et le rapprochement des rapports de comptabilité nationale pour 2017 et 2018. Tandis que le soutien fournit un fondement solide pour améliorer la disponibilité et l'exactitude du budget national, les preuves disponibles à travers les entretiens et les documents soulignent que la durabilité du système est en péril en raison de l'insuffisance de financement public pour le soutenir. En outre, les rapports du FMI au moment de l'évaluation indiquaient des retards dans la finalisation du manuel de gestion de l'investissement public, essentiel pour accompagner le fonctionnement du SIGIP, notant que son adoption restait en suspens⁴³.

De même, le soutien apporté à l'INS a amélioré la disponibilité en temps voulu des données par secteur et a contribué à renforcer les capacités nationales de planification, de suivi et d'évaluation des objectifs de développement durable. Cependant, les entretiens au moment de l'évaluation soulignaient des faiblesses opérationnelles et institutionnelles persistantes qui limitaient les capacités de l'INS à contribuer pleinement et durablement au processus de développement national⁴⁴. Bien que le manque de fonds disponibles ait pu restreindre les perspectives d'un soutien plus étendu, l'évaluation a relevé que les occasions éventuelles d'attribuer une plus grande priorité au soutien fourni au Bureau de stratégie et de développement (BSD)⁴⁵ ont été manquées. Bien qu'il existe des preuves que le PNUD et d'autres partenaires ont déployé des efforts concertés pour impliquer les BSD pertinents dans la structure de leurs projets, les entretiens et les preuves recueillies au cours de cette évaluation ont souligné que ces entités n'ont pas été institutionnalisées de manière cohérente pour exécuter les fonctions prévues dans le PNDES.

Gouvernance démocratique

Constat 3 : Malgré quelques retards, le PNUD a efficacement soutenu la préparation, la rédaction et l'adoption de la Stratégie nationale de prévention des conflits et de renforcement de la citoyenneté nationale de la Guinée. Le PNUD soutient la consolidation d'une architecture nationale favorisant la paix destinée à la mise en œuvre de cette stratégie. Les efforts fournis pour poursuivre le processus de réconciliation qui a commencé en 2014, composante fondamentale pour la cohésion sociale du pays, sont cependant au point mort et ont été occultés par la situation politique exacerbée.

La Guinée est éligible au financement du PBF depuis 2007 et figure au programme de la Commission de consolidation de la paix de l'ONU depuis 2011. Grâce à cet engagement, l'accord mutuel entre la Commission et le gouvernement de la Guinée s'est traduit par des Plans prioritaires de consolidation de la paix (PPCP), dont la mise en œuvre a été soutenue par le PBF. Environ 31 projets représentant 48 millions d'USD ont

⁴³ IMF Country Report No. 21/146.

⁴⁴ Au moment de l'évaluation, le pilotage et la coordination du système statistique national ne seront pas assurés car les organes prévus par la loi statistique (le comité technique, le conseil national de la statistique et le conseil d'administration de l'INS) ne sont pas encore opérationnels.

⁴⁵ Le BSD (Bureau de la stratégie et du développement) a été créé dans le cadre du PNDES, par décret gouvernemental. Les BSD disposent d'un double rattachement hiérarchique au Ministère du plan et à l'INS et disposent d'un mandat déterminant en matière de coordination, de reddition, de suivi et d'évaluation du PNDES.

été réalisés dans le cadre du deuxième plan prioritaire (PPCP2) mis en œuvre entre 2011 et 2016. Le PPCP2 comprenait 3 domaines prioritaires visant à poursuivre et soutenir les efforts de réforme consentis depuis 2010 dans le domaine de la sécurité, de la réconciliation nationale et de l'emploi des femmes et des jeunes⁴⁶. La coordination et la réalisation des PPCP successifs ont bénéficié d'une participation de haut niveau du gouvernement de la part du Premier ministre et du coordonnateur résident des Nations Unies, ainsi que des ministères sectoriels au niveau technique.

Tout en reconnaissant les progrès significatifs réalisés dans le cadre du PPCP2, la situation restait fragile et nécessitait une consolidation supplémentaire. À cet égard, le projet de transition « Projet de transition : secrétariat permanent, réconciliation, et cohésion sociale » a été lancé en 2017 pour prolonger l'existence du secrétariat de coordination qui soutenait le mécanisme de coordination afin de : permettre la clôture de la mise en œuvre du PPCP2, de faire le point sur les progrès ; de consolider certains résultats politiques ; et de soutenir les consultations pour l'identification du prochain cycle de soutien du PBF (mis en œuvre au cours de ce cycle). Ceci a été effectué dans le but de soutenir une transition en douceur et la durabilité des résultats, notamment à travers un objectif de niveau politique lié au processus national de réconciliation par la mise en œuvre des recommandations de la Commission temporaire de réflexion sur la réconciliation nationale établie en 2011.

Le projet a pu atteindre son objectif principal qui était de soutenir la coordination et de permettre la clôture du PPCP2. À cet égard, grâce au soutien du projet, le Secrétariat a pu commanditer l'évaluation finale des plans prioritaires et utiliser les leçons tirées pour mener des consultations sur les domaines prioritaires du soutien du PBF après la clôture du PPCP2. Le Secrétariat a assuré une orientation substantielle et la coordination au sein et entre les homologues nationaux et les entités du système des Nations Unies dans l'identification et la validation de nouveaux projets à financer par le PBF. Il permet également aux points focaux ministériels d'engager des consultations et d'entreprendre des missions de suivi et des consultations dans les régions.

Sur le plan politique, le soutien apporté par le projet a permis d'obtenir quelques résultats dans le domaine de la cohésion sociale notamment par la conception, la rédaction, la validation et l'adoption d'une Stratégie nationale de prévention des conflits en 2019. Malgré quelques retards dans son adoption, les résultats de cette politique ont été obtenus grâce aux consultations, aux diagnostics et plus généralement au travers de l'appui technique et opérationnel fourni par le projet au Ministère de la citoyenneté et de l'unité nationale nouvellement créé en 2016. Malgré les retards, l'opérationnalisation de la stratégie est pilotée par les projets PBF en cours. Concernant la réconciliation nationale, le projet aurait permis une appropriation effective par le Premier ministre des recommandations du CPRN remises en 2016 et soutenu la mise en place d'un comité technique multisectoriel pour appuyer la rédaction d'une loi sur la réconciliation nationale intégrant la justice transitionnelle. Le projet de loi a été finalisé et soumis, mais son adoption par le Conseil des ministres est en attente, malgré les divers plaidoyers du Système des Nations Unies pour le développement (SNUD).

Constat 4 : Dans le prolongement de son soutien de longue date au processus électoral du pays, le PNUD a tenté de répondre de manière appropriée à la violence politique et au conflit découlant des échéances électorales au cours de ce cycle de programmation. La durabilité et la contribution des interventions en aval à la cohésion sociale, malgré la preuve de leurs bénéfices immédiats pour les populations, ont été limitées en partie en raison de la courte durée des interventions et de l'absence de stratégies de sortie.

⁴⁶ Bien que la Guinée n'ait pas connu de guerre civile ni de conflit armé comme d'autres pays de la région, les multiples crises socio-politiques auxquelles le pays a été confronté, notamment les violentes répressions des forces de sécurité (le massacre du 28 septembre 2009 et la répression du Camp Boiro) ont considérablement érodé la confiance dans les institutions et les forces de sécurité. En 2011, le président nouvellement élu a annoncé un processus de réconciliation nationale par le biais de consultations nationales.

Le PNUD a été un partenaire déterminant dans son soutien aux autorités nationales à travers ses programmes successifs pour l'assistance électorale depuis 2010. Le cycle électoral 2019-2020 est le premier depuis une décennie à ne pas avoir bénéficié du soutien du PNUD, et ce, bien que ce cycle ait comporté trois scrutins, des élections législatives, un référendum constitutionnel et une élection présidentielle. Au cours de la période concernée, le soutien aux élections s'est limité au cycle électoral 2018 grâce à l'extension d'un projet existant (PACEG), sans soutien au cycle électoral 2019-2020 et au référendum constitutionnel.

Le PACEG a obtenu des résultats non négligeables malgré un contexte politique difficile, des contraintes liées à la diversité de ses objectifs et, dans une moindre mesure, à des problèmes de gestion. Les éléments recueillis et son rapport d'évaluation final⁴⁷ montrent qu'il a contribué au renforcement des capacités de la commission électorale, à l'éducation civique et à la participation des femmes à la vie politique. Les mêmes sources soulignent que le projet a été affecté par les difficultés inhérentes au contexte politique guinéen, par une panoplie d'objectifs à court terme — soutien logistique à un cycle électoral — et d'objectifs à long terme — renforcement des capacités des organes électoraux, éducation civique, autonomisation des femmes — et par certains défauts de gestion, y compris certaines faiblesses de l'expertise fournie. Il convient de mentionner ici que le PNUD a fait preuve d'une véritable flexibilité en s'adaptant à un calendrier électoral qui n'a cessé d'être modifié. À cet égard, le soutien du PNUD s'est orienté vers la mise en œuvre de projets de prévention des conflits et de cohésion sociale afin de prévenir la violence, compte tenu de la détérioration du dialogue politique et de l'intensification des tensions sociales liées aux élections.

En amont, les interventions ont consisté à faciliter la réconciliation par le biais du projet « Appui au dialogue et participation politique inclusifs ». Ce projet visait à établir un groupe d'élus consensuels issus du parti majoritaire et de l'opposition et à forger une forme de consensus politique en vue de renforcer la confiance entre les citoyens et les politiciens et de réduire les conflits entre partisans. Le démarrage de ce projet a été laborieux en raison des tensions persistantes (2018). Bien que le groupe ait été mis en place, il a cessé d'être opérationnel en 2020 en raison de l'imminence des élections et du référendum. Le projet a pu montrer, bien que sur une période limitée, qu'une certaine forme de dialogue était possible. Cependant, il s'est heurté à la profondeur des conflits politiques en Guinée, soulignant la nécessité d'une analyse en amont plus robuste et d'un renforcement de la théorie du changement et des effets catalytiques attendus.

En aval, cinq projets, mis en œuvre conjointement avec d'autres agences du système des Nations Unies, visaient à la fois à créer les conditions de la cohésion sociale en rapprochant les autorités locales, les OSC et les groupes vulnérables ciblés (les jeunes, les femmes, les chauffeurs de taxi-moto) et à assurer la participation des populations vulnérables aux efforts de prévention des conflits⁴⁸. Les évaluations disponibles et entretiens supplémentaires ont confirmé que les bénéficiaires et les partenaires d'exécution considèrent que ces projets ont été efficaces pour renforcer le lien social avec les autorités locales. Ces résultats ont été obtenus grâce aux interventions du projet comportant des mécanismes de résolution de conflits tels que : la tenue de sessions de dialogue au sein des communautés ; l'organisation d'ateliers de partage d'informations et de sensibilisation ; la mise en place d'un dialogue entre les représentants ou les responsables communautaires et les autorités locales. Ces interventions visaient à la fois à plaider en faveur de l'implication des communautés et des autorités dans les mécanismes de résolution des conflits et à fournir des activités génératrices de revenus aux jeunes en situation précaire.

⁴⁷ <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/9336>

⁴⁸ Les projets en question sont : le « Projet d'autonomisation, de réinsertion sociale et de renforcement de la participation citoyenne de 500 jeunes à la sécurité et à la prévention de la violence » (UNHabitat, UNIDO) ; « L'Appui à la participation des jeunes à la prévention des conflits en période électorale et la pérennisation des synergies locales des acteurs de paix » (Search for Common Ground) ; « L'Appui aux femmes leaders communautaires pour la prévention des éventuels conflits liés aux élections législatives et présidentielles de 2020 » (UNICEF) ; « L'Appui à la réduction de l'instrumentalisation et des violences politico sociales des jeunes taxi-motards en période électorale (OIM, FNUAP) ».

Les effets positifs durables du projet « Appui à la réduction de l'instrumentalisation et des violences politicosociales des jeunes taxi-motards en période électorale » sont la parfaite illustration de ce soutien tel que constaté lors d'entretiens et d'observations sur le terrain dans la ville de Nzerekore. Les entretiens ont pu confirmer que l'appui à la formalisation et à la fédération des syndicats de chauffeurs de taxi-moto existants, souvent sujets à l'instrumentalisation politique, a permis de poser des fondements positifs pour la cohésion sociale et de réduire le risque de conflit entre les différents syndicats de chauffeurs de taxi-moto dans cette localité. Il a également été constaté que la participation accrue des chauffeurs aux organisations syndicales et à leur fédération favorisait l'adhésion aux règles fixées par le secteur. Cela a également facilité la coordination et la gestion de la collecte des impôts et des droits auprès des autorités locales, qui alimentent également le fonds commun des syndicats. Bien que la relation établie entre les autorités locales et les syndicats reste fragile, et que les mesures de sécurité routière, à titre d'exemple, ne soient pas pleinement respectées d'après les observations sur le terrain, les interventions du projet ont pu jeter les bases d'une structuration de ce secteur informel et améliorer la relation entre les chauffeurs et les autorités locales. Ceci, par ricochet, contribue progressivement à leur reconnaissance en tant que détenteurs de droits.

Il en va de même pour les groupes de jeunes ciblés par le « Projet d'autonomisation, de réinsertion sociale et de renforcement de la participation citoyenne de 500 jeunes à la sécurité et à la prévention de la violence ». L'évaluation finale du projet a souligné et confirmé les effets positifs immédiats de l'appui aux activités génératrices de revenus, au développement des capacités et au travail contre rémunération sur la perception de la confiance et de la sécurité dans les communautés locales ciblées⁴⁹. L'amélioration des relations entre les acteurs communautaires (la sécurité, les autorités, les OSC, et les jeunes) grâce aux forums de quartier soutenus par le projet a également été constatée.

Cependant, la durabilité de ces interventions et leur capacité à apporter des changements au-delà du champ des projets sont discutables. Cela découle de la nature de ces projets ; en effet, il s'agit de projets pilotes qui se concentrent sur un nombre limité de personnes sur un territoire restreint n'englobant souvent que quelques communes du pays. En outre, le financement limité et la courte durée de vie de ces projets ont, dans certains cas, restreint la portée de la mise en œuvre des stratégies prévues⁵⁰ et limité la consolidation des résultats au-delà de la durée du projet. La documentation disponible sur les projets montre qu'il n'existe pas de stratégies de sortie ni de mécanismes permettant de s'assurer que les autorités publiques prennent le relais, et ce, malgré les efforts déployés par les projets pour partager les bonnes pratiques qui ont été apportées par les projets, notamment par des enquêtes et des études de perception.

Constat 5 : Le PNUD, en se basant sur les réalisations des réformes passées, a continué à soutenir les autorités chargées de la sécurité et du système judiciaire pour consolider et pérenniser les réalisations des réformes passées. Malgré les progrès accomplis, la durabilité des réalisations récentes et passées est limitée en raison du manque d'appropriation national et de l'évolution du contexte politique en Guinée.

⁴⁹ Rapport de l'évaluation finale du « Projet d'autonomisation, de réinsertion sociale et de renforcement de la participation citoyenne de 500 jeunes à la sécurité et à la prévention de la violence », PBF 2019.

⁵⁰ Dans le cas du Projet d'autonomisation, de réinsertion sociale et de renforcement de la participation citoyenne de 500 jeunes à la sécurité et à la prévention de la violence, les activités génératrices de revenus et la formation de groupes de jeunes ciblés pour travailler dans le secteur solaire n'ont pas pu être mises en œuvre pendant le cycle du projet en raison de retards et d'autres problèmes opérationnels des institutions participantes.

Le PNUD et la communauté internationale ont soutenu activement les réformes de la sécurité du pays depuis leur lancement en 2010. La réforme du secteur de la sécurité (RSS) était l'un des quatre piliers des plans prioritaires du PBF, les deux dernières phases des efforts de réforme du secteur de la sécurité ont apporté des résultats tangibles au fil du temps. Comme le soulignent la dernière évaluation du programme de pays et l'évaluation finale du deuxième plan prioritaire, le PNUD a apporté d'importantes contributions pour faire progresser les réformes de la sécurité, entre autres, la loi sur la défense et la sécurité nationale du pays, la révision du Code de justice militaire, la formation et la sensibilisation des forces de sécurité soutenant la réduction de l'impunité et la rationalisation de l'administration de la sécurité dans le pays⁵¹. Particulièrement, le caractère unique de la contribution du PNUD dans ce domaine a été souligné et illustré au travers de la facilitation du processus de mise à la retraite effective des officiers militaires éligibles, un aspect très sensible de la réforme, « qu'aucun autre partenaire de développement n'aurait pu entreprendre »⁵².

Dans le cadre du présent DPP, le PNUD a poursuivi son appui à la troisième phase de la réforme du secteur de la sécurité (RSS3), en vue de consolider les réalisations passées et d'assurer une transition adéquate de la coordination de la réforme. À cet égard, le PNUD a mis en œuvre 3 projets qui ont fait suite à ces efforts.

Le PNUD et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) ont mis en œuvre un projet conjoint entre 2017 et 2019 intitulé « Appui et conseil stratégique à la réforme du secteur de la sécurité ». Il a été conçu en tant que stratégie de sortie de la RSS visant à consolider les réalisations en renforçant l'appropriation par le pays de la réforme menée jusqu'à présent par le biais de l'aide internationale. Ce projet comprend l'apport de compétences consultatives dans le processus de prise de décisions politiques et stratégiques ainsi qu'un soutien opérationnel. Sur le plan stratégique, le facteur essentiel pour la transition durable de la réforme de la sécurité envisagée par ce projet reposait sur le Conseil supérieur de la défense nationale nouvellement formé. Cet organe avait été désigné pour superviser et suivre les progrès des réformes sectorielles dans les forces de défense et de sécurité. Cependant, son opérationnalisation n'a pu aboutir pendant le projet en raison de désaccords institutionnels.

Comme le soulignait l'évaluation finale, l'absence de structure de coordination nationale envisagée par le projet présentait un risque pour la pérennité des acquis de la réforme qui reposait sur un ancrage institutionnel qui permettait la continuation des interventions après la fin du projet. En outre, le même rapport a mis en évidence des lacunes dans la mobilisation des ressources nationales qui étaient attendues dans le budget de la sécurité nationale pour consolider la transition entre le soutien de la communauté internationale et l'appropriation par le pays. L'impasse institutionnelle a toutefois permis de réorienter les ressources pour accroître les activités de développement des capacités et de sensibilisation dans les différentes branches de l'appareil de sécurité. En outre, les connaissances de 119 membres du personnel judiciaire concernant les révisions du Code de justice militaire ont été mises à jour tandis que 800 officiers de police ont bénéficié d'une formation en matière d'application de la loi sur les lois révisées. 50 formateurs ont été formés aux normes de la police routière et de la circulation. Des études de perception successives menées par le bureau de pays en 2016 et 2018 ont mis en évidence les effets positifs de la RSS dans l'amélioration de la perception qu'a la population des forces de défense et de sécurité ainsi que la perception du sentiment général d'impunité. Cependant, la consolidation des résultats n'a pas été possible et cette perception a volé en éclat en raison du contexte politique de 2019-2020, période ayant connu les interventions meurtrières des forces militaires pendant les manifestations politiques.

⁵¹ Évaluation finale du programme de pays (cycle 2013-2017), PNUD Guinée.

⁵² Évaluation du portefeuille de projets du fonds de consolidation de la paix en Guinée, PBF 2017.

Le PNUD a poursuivi son appui aux départements sectoriels pour la suite du DPP, à savoir, aux forces de police et plus récemment aux douanes pour la gestion des frontières. Le projet « Appui à l'amélioration de la gouvernance des services de police » mis en œuvre entre 2019 et 2020 se concentre sur la police qui a été moins ciblée que les autres forces de sécurité et inclut une dimension « cohésion sociale » qui visait, entre autres, l'amélioration de l'image de la police et des mécanismes de lutte contre les violences fondées sur le genre. Le projet a produit des rapports : un rapport sur la perception de la police et un rapport sur la sécurité urbaine. Il a également appuyé : la réalisation de visites d'inspection de routine pour les services d'inspection de la police ; la formation de plusieurs centaines de policiers et policières ; la formation de l'Office de la protection du genre, de l'enfance et des mœurs dans quatre régions ; la fourniture d'équipements pour le bureau de Conakry ; et l'opérationnalisation d'un Observatoire de la sécurité urbaine⁵³.

Les entretiens ont montré que l'appui à l'OPROGEM a permis une amélioration notable de la prise en charge des cas de violence fondée sur le genre dans les régions où le projet a été mis en œuvre et a contribué à valoriser le rôle des services d'inspection de la police. D'après l'évaluation finale du projet, le soutien au développement des capacités fourni au fil du temps aux agents de sécurité et aux magistrats a permis d'augmenter le nombre de cas signalés à l'OPROGEM. 1662 cas ont été signalés à l'OPROGEM en 2020 et 62 % d'entre eux ont été différés⁵⁴. Bien que les données et tendances actuelles n'aient pas pu être fournies lors des visites sur le terrain, l'évaluation a relevé que dans deux localités visitées la présence de l'OPROGEM était efficace malgré les défis opérationnels dus au manque de capacité et à la rotation des membres des unités. Malgré les retards dans la compilation et l'enregistrement des données, les faits concernant les cas de violence fondée sur le genre sont enregistrés et signalés. Cependant, des lacunes en matière de capacité et de financement subsistent au sein des unités et des commissariats de police où les données sont enregistrées, entraînant parfois, selon les entretiens, des difficultés à respecter les délais légaux de détention et de traitement des cas de violence fondée sur le genre. De même, les entretiens ont montré que le sort de l'Observatoire de la sécurité urbaine est désormais incertain en raison du manque de financement par le gouvernement une fois le projet terminé.

Le PNUD et le HCDH ont également mis en œuvre un projet d'appui conjoint pour consolider les réformes dans le secteur judiciaire. Le projet « Appui au renforcement de la chaîne pénale et à la lutte contre l'impunité en Guinée », mis en œuvre entre 2017 et 2020, visait à améliorer la capacité des institutions nationales et régionales à appliquer les réformes sectorielles, et à orienter les améliorations du fonctionnement de la chaîne pénale dans 6 juridictions cibles : Conakry, Dixin, Kindia, Labé, Kankan, et Nzérékoré. Le projet PBF, avec l'appui du financement du Programme mondial sur l'état de droit au siège du PNUD, a mis un expert technique à la disposition du Ministère de la justice. Cet expert a joué le rôle de conseiller pour appuyer le renforcement de la gestion opérationnelle et organisationnelle du ministère. Il s'est chargé des diagnostics, de la consultation sur les révisions des lois et des travaux préparatoires à la rédaction des lois. D'après son évaluation finale, le projet a pu appuyer la rédaction de 27 textes, y compris des décrets et des lois d'application, relatifs à la loi pénale révisée en 2016. Toutefois, seuls deux textes relatifs au statut des officiers de police judiciaire et à l'application des peines ont été adoptés, les autres 25 projets de loi étant en attente au moment de la clôture du projet.⁵⁵

Dans cinq circonscriptions pilotes, le projet a contribué, par le biais de sessions de formation, à : améliorer la collaboration entre la police judiciaire, le parquet et les juges et ; à renforcer la protection et l'assistance aux victimes, en particulier les victimes de violence fondée sur le genre. Il a soutenu le renforcement des

⁵³ Évaluation finale du projet « Appui à l'amélioration de la gouvernance des services de police » financé par le Fonds pour la consolidation de la paix (PBF).

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Évaluation finale du projet.

services d'inspection et fourni des équipements tels que des ordinateurs et des imprimantes aux tribunaux des circonscriptions pilotes. À la fin du projet, l'arriéré de dossiers et le nombre de détenus en détention préventive avaient diminué et le nombre d'affaires instruites impliquant des femmes victimes de violence avait augmenté. Mais les entretiens ont montré des inquiétudes quant à la pérennité des améliorations apportées au-delà de la durée du projet. Les observations et les entretiens réalisés lors des visites sur le terrain confirment le risque mis en exergue dans l'évaluation finale du projet. L'observation de l'un des cinq projets pilotes à Nzérékoré a permis de constater que la plupart des activités soutenues par le projet ne se sont pas poursuivies après son terme en raison de l'absence de financement pour prendre en charge les coûts récurrents, ce qui, selon les entretiens, a affecté la capacité des acteurs de la chaîne judiciaire à respecter les délais de procédure fixés par la loi. Le système informatique de gestion des affaires qui a été déployé n'a pas été remis de manière adéquate au tribunal et aucune solution n'a été apportée depuis la fin du projet au moment de la conduite de cette évaluation. Tandis qu'un Volontaire des Nations Unies avait été détaché pour contribuer au déploiement du système, la fin du projet a brusquement interrompu la mission avant que le transfert du nouveau système ne puisse être finalisé. Les entretiens menés au moment de l'évaluation ont souligné que le Ministère de la justice ne disposait pas de fonds nécessaires pour poursuivre le soutien apporté à plusieurs tribunaux dans le cadre du projet, et ce, malgré le fait que l'intervention ait démontré son utilité. Elle avait amélioré le fonctionnement des tribunaux et avait eu des incidences positives sur l'administration de la justice, l'accès à la justice et le respect des droits des citoyens.

Dans l'ensemble, les interventions du PNUD et du HCDH dans le secteur de la sécurité et de la justice ont été essentielles pour soutenir la poursuite de l'application des réformes. Elles ont également permis de renforcer les domaines clés de la réforme pour promouvoir la confiance et réduire le sentiment d'impunité. Bien que les interventions successives n'aient pas obtenu le niveau d'adhésion et d'appropriation suffisant par le pays lors de la conception, elles ont tout de même été utiles pour maintenir la dynamique de réforme et permettre leur application, bien qu'à petite échelle. Il en va de même pour le traitement de la violence fondée sur le genre dans un contexte compliqué quant à l'égalité entre les sexes. Compte tenu du niveau d'adoption et d'appropriation limité, ainsi que des tensions politiques et des violences accrues, les interventions n'ont pas pu être maintenues au-delà de la durée du projet. Cette situation met en danger les progrès réalisés tant passés que récents.

2.2 Transformation économique durable et inclusive et gestion du capital naturel

Résultat 2 du DPP : D'ici 2022, les institutions nationales, la société civile et le secteur privé auront mis en œuvre les politiques qui améliorent la sécurité alimentaire, la gestion durable de l'environnement, la résilience des populations au changement climatique et la gestion des risques de catastrophes.

Produits connexes

PRODUIT 2.1 : Les syndicats professionnels et les associations d'agriculteurs sont mieux organisés et outillés pour promouvoir leurs activités

PRODUIT 2.2 : Les femmes et les jeunes bénéficient d'activités génératrices de revenus et d'emplois décents au sein des chaînes de valeur durables développées dans le secteur minier, agricole et de la pêche.

PRODUIT 2.3 : Les capacités de l'Institut national de statistique sont renforcées de façon à fournir des données et des analyses de qualité pour le suivi et l'évaluation de la planification du développement et la prise de décision.

PRODUIT 2.4 : Les ménages des villes et villages ciblés ont un meilleur accès aux technologies alternatives, aux énergies renouvelables et à un environnement de vie sain.

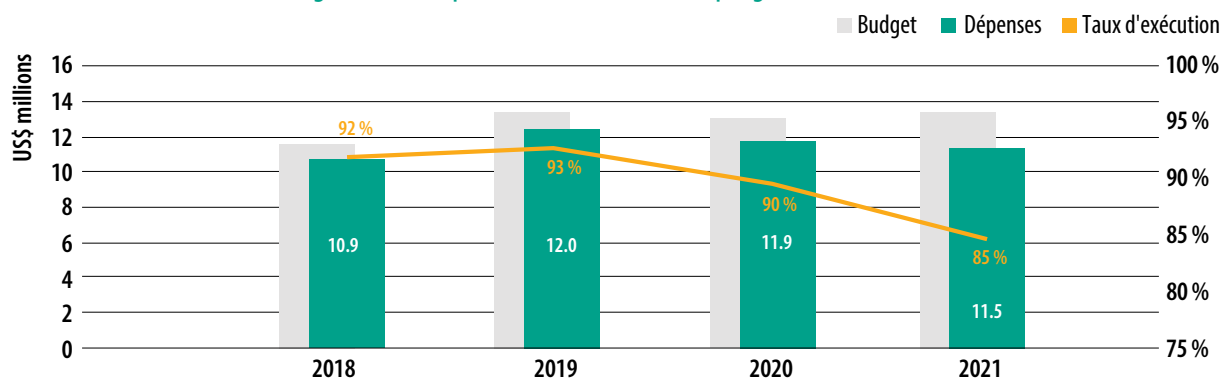
PRODUIT 2.5 : Les groupes les plus vulnérables disposent de meilleures capacités de résilience et d'adaptation face au changement climatique.

PRODUIT 2.6 : Les institutions nationales de gestion de l'environnement et des ressources naturelles ont renforcé leurs capacités de mobilisation de ressources et disposent d'un meilleur accès au financement de la lutte contre le changement climatique.

Le résultat « transformation économique durable et inclusive, et gestion du capital naturel » est le plus grand portefeuille du programme du PNUD au cours de la période considérée comme ceci fut le cas au cours du cycle précédent. Le PNUD a développé les six résultats ci-dessus en se concentrant sur : la planification du développement et le renforcement des capacités des institutions nationales et des organisations locales ; l'accès des femmes et des jeunes aux emplois durables et verts ; le renforcement de l'accès aux énergies renouvelables dans les zones urbaines et rurales ; et l'amélioration de la résilience et de l'adaptation au changement climatique. Le PNUD a également cherché à soutenir le gouvernement dans la mobilisation des fonds pour la lutte contre le changement climatique pour répondre aux besoins d'adaptation du pays. Le budget total s'est élevé à 52,2 millions d'USD, dont 46,9 millions d'USD (90 %) ont été dépensés en février 2022. Au total, 29 projets ont été élaborés au cours de la période en question (2018-2021). Les travaux sur l'emploi des femmes et des jeunes ont constitué l'axe le plus important avec 35 % des dépenses du

portefeuille (produit 2.2), suivis par la résilience et l'adaptation au changement climatique (28 %, produit 2.5). Le reste du portefeuille est réparti entre les quatre autres produits. La modalité d'exécution nationale a été appliquée à 60 % des dépenses du portefeuille tandis que pour 40 % des dépenses la modalité d'exécution directe a été adoptée. 84 % du programme a été financé par les trois principaux donateurs, dont le PNUD (39 %, 18 millions d'USD), le FEM (32 %, 15 millions d'USD) et la Commission européenne (13 %, 6,3 millions d'USD). Les autres donateurs sont notamment la Russie (5 %, 2,2 millions d'USD), le gouvernement guinéen (4 %, 1,9 million d'USD) et le Japon (3 %, 1,4 million d'USD).

FIGURE 9: Évolution du budget et des dépenses du Résultat 2 du programme



Source : données de l'Atlas du PNUD, mars 2022

Une transformation économique inclusive et durable

Constat 6 : Le soutien à l'emploi des jeunes et des femmes, bien qu'à différents stades de mise en œuvre, s'est concentré essentiellement sur l'offre. La fragmentation des différentes approches mises en œuvre et leur application à petite échelle présentent un risque pour leur durabilité et leur potentiel catalytique. L'engagement avec des syndicats et des associations de grande envergure dans le secteur non minier n'a pas encore été mis au point, limitant les perspectives d'intégration des initiatives dans les chaînes de valeur existantes et de la promotion du travail décent.

Le PNUD a lancé plusieurs interventions pour soutenir l'emploi des jeunes et des femmes. Ces interventions se trouvaient à différents stades de mise en œuvre au moment de l'évaluation. Les jeunes et les femmes, considérés comme groupe cible, sont prioritaires dans le portefeuille de projets élaborés dans le cadre du programme de pays. Il s'agissait de projets pour la cohésion sociale, la croissance inclusive et l'environnement.

Il était prévu que le projet Youth Connect englobe trois composantes, à savoir : le partage des connaissances entre les jeunes ; le dialogue entre les jeunes et les acteurs institutionnels ; l'accès des jeunes aux initiatives visant à promouvoir l'intégration socio-économique ; et la participation de la communauté aux initiatives régionales et internationales en faveur de la jeunesse. Toutefois, ce projet a été recentré sur la dernière composante en soutenant l'entrepreneuriat féminin par la formation, le mentorat et la fourniture de fonds de démarrage pour 150 femmes. L'évaluation a eu lieu au moment de la formation des mentores, issues du milieu d'affaires local, pour accompagner les mentorées qui seront soutenues par le projet. Bien que cette étape soit à un stade précoce de mise en œuvre, l'évaluation a pu mener quelques interventions sur le terrain et identifier certaines lacunes dans l'approche qui pourraient présenter un risque pour la poursuite de sa mise en œuvre. Les mentores rencontrées au cours de l'évaluation ont certainement de l'expérience dans l'entrepreneuriat. Toutefois, elles manquaient d'expérience en matière d'accompagnement professionnel et

dans les activités formelles génératrices de revenus puisque ces femmes opèrent dans le secteur informel. L'application de l'approche GERME (« Gérez mieux votre entreprise ») développée par l'OIT⁵⁶ est un choix adapté à la cible. Cependant, la durée d'administration de GERME et l'absence d'utilisation de certaines de ses pratiques recommandées, comme cela a été constaté lors des visites de terrain à Mamou, remettent en question l'efficacité de cette approche. L'évaluation a noté un manque de conformité aux consignes d'utilisation de la boîte à outils de GERME. En effet, la durée de la formation et l'utilisation des supports multimédias de formation, comme recommandé par l'OIT, n'ont pas été respectées.

Sur le plan communautaire, le PNUD, depuis plusieurs années, a recours au déploiement de plateformes multifonctionnelles (PMF) pour promouvoir l'autonomisation économique des femmes en milieu rural. Les PMF consistent en une micro infrastructure physique qui promeut les services économiques par la formation de groupes de femmes pour qu'elles puissent se lancer dans des activités de transformation agricole. Cette formation se concentre de plus en plus sur la fourniture d'énergie et l'accès à l'eau. Durant ce cycle de programme, les PMF ont été établies sur l'axe Coyah-Fecariah. Les avantages économiques à court terme des PMF sont indéniables. Toutefois, un mécanisme devrait être mis en place pour assurer la durabilité des interventions. Bien que ce modèle d'intervention ait été piloté et adopté dans une autre région du Sahel par le PNUD depuis plus d'une décennie⁵⁷, les preuves apportées par les évaluations évoquent des difficultés similaires en matière de pérennisation et de reproduction à plus grande échelle.

Comme constaté dans la mise en œuvre en Guinée, les PMF ont rarement pu être maintenues au-delà de la durée du projet en raison des coûts d'entretien qui, sans les subventions du projet, sont rarement pris en charge et/ou pour lesquels les services ne sont pas disponibles au niveau local. Le coût élevé de l'entretien des avoirs productifs a été souligné lors des visites de terrain et des entretiens à Yenguiajkhory. Les autres problèmes mentionnés sont : l'éloignement des PMF du lieu de résidence ; l'insécurité aux alentours des sites de production ; et l'insuffisance des capacités entrepreneuriales. De ce fait, les perspectives de diversification, d'accès au marché et de recherche de nouveaux partenaires sont relativement réduites. Des questions portant sur le processus de sélection des activités ont été soulevées lors des entretiens menés avec les bénéficiaires dans le même site. Plusieurs d'entre eux ont indiqué, entre autres, qu'une décortiqueuse d'arachide aurait présenté de meilleures perspectives économiques que la décortiqueuse de riz livrée par le projet. Ces réponses soulèvent des questions quant à la qualité des études de faisabilité qui ont précédé les interventions. Dans l'ensemble, l'expérience de Yenguiajkhory et les données issues des autres évaluations suggèrent que les PMF ont plus de chances de réussir si elles s'inscrivent dans des interventions plus larges visant la stimulation des activités économiques dans les zones où les PMF basées sur la transformation agricole sont implantées.

À cet égard, et dans le contexte de la réalisation du résultat escompté, les interventions du PNUD n'ont pas été intégrées dans les chaînes de valeur existantes ou en cours de développement pour soutenir l'expansion des secteurs non miniers. Ces interventions ont été trop fragmentées et de faible envergure pour favoriser le développement durable des chaînes de valeur. Le soutien à l'entrepreneuriat et aux activités génératrices de revenus aurait pu être approfondi dans les secteurs non miniers, mais cet aspect n'a pas été précisé dans la stratégie. À l'exception des PMF, les interventions du PNUD explorant le lien entre agriculture et emploi ont été limitées. À titre d'exemple, dans le cadre du projet INTEGRA, un nombre limité d'entrepreneurs se sont orientés vers la transformation agricole.

⁵⁶ https://www.ilo.org/empent/areas/start-and-improve-your-business/WCMS_551107/lang--fr/index.htm.

⁵⁷ D'après les évaluations disponibles, les PMF ont été mis en œuvre au Mali, au Burkina Faso, au Sénégal, en Mauritanie, au Tchad.

La participation des grands syndicats et des associations professionnelles à la stratégie du programme de pays n'était pas flagrante au moment de l'évaluation. En revanche, ces structures syndicales sont bien présentes dans le secteur minier, notamment dans le contexte du projet d'appui à la gouvernance des redevances minières sur la gouvernance minière. Dans les secteurs autres que le minier, la Chambre nationale d'agriculture et d'autres syndicats professionnels dans les chaînes de valeur spécifiques n'ont pas été ciblés. Les synergies et l'intégration des coopératives dans des chaînes de valeur agricoles plus larges gagneraient à être examinées afin de renforcer la pertinence, l'échelle et la durabilité des interventions. Au moment de l'évaluation, des études diagnostiques pour le renforcement et l'optimisation des chaînes de valeur étaient en cours et devaient être mises à profit dans le prochain programme de pays. Cette initiative pourrait fournir des points d'entrée pour ancrer les interventions en faveur des groupes vulnérables afin de mieux garantir les gains économiques des activités génératrices de revenus.

Constat 7 : Bien que les interventions visant à soutenir la professionnalisation et la formalisation des groupements communautaires aient fourni un appui utile au renforcement des capacités productives, le statut juridique formel promu demeure inadapté à la situation des bénéficiaires ciblés.

Conformément au résultat prévu dans le DPP du programme de pays, le PNUD, dans ses activités en aval, a mis un accent particulier sur le renforcement de l'accès aux équipements et la formalisation des syndicats et associations professionnelles. L'évaluation a pu constater que cet objectif a été systématiquement pris en compte dans l'ensemble du programme examiné. À titre d'exemple, le projet de PMF a soutenu l'organisation des coopératives en groupements d'intérêt économique (GIE) pour assurer la gestion des PMF. Dans le cadre des efforts de redressement après la pandémie de COVID-19, le PNUD a lancé un projet de relance visant le rétablissement socio-économique des femmes, par le biais du Mécanisme de financement rapide (RFF) établi au siège. Ceci a permis, entre autres, la création de coopératives pour la gestion des machines de fabrication de charbon bio et le développement des chaînes de valeur. Le projet « Appui à la réduction de l'instrumentalisation des motos-taxis » a soutenu la structuration des organisations syndicales du transport et la formalisation des chauffeurs en GIE. Le projet REMECC GKM⁵⁸ a appuyé certaines organisations d'agriculteurs par des formations sur l'adoption de pratiques agricoles résilientes pour favoriser l'adaptation aux effets du changement climatique.

Cette structuration a été jugée fructueuse dans l'évaluation du projet et le rapport d'étape disponible, car elle a permis de : renforcer la collaboration entre les membres ; générer des effets catalyseurs en termes de cohésion sociale au sein de la communauté ; et favoriser la reconnaissance en tant que titulaires de droits et de devoirs. En outre, la constitution de groupements présente des avantages évidents pour la réalisation de projets et de gains d'efficacité pour l'exécution du programme. Dans l'ensemble, le développement des capacités et la fourniture d'équipements ont été jugés utiles et appréciés par les bénéficiaires et ont permis de contribuer, dans certains cas, à la réalisation d'objectifs plus vastes en matière de cohésion sociale au sein de la communauté (motos-taxis).

Un autre aspect relevé dans l'approche du soutien à la formalisation des groupements économiques des bénéficiaires ciblés est qu'elle a favorisé la création d'entreprises formelles sans pour autant exploiter les possibilités existantes dans le cadre juridique des coopératives. Bien que le choix d'opter pour le régime des groupements d'intérêt économique constitue une modalité valable pour formaliser l'intérêt économique commun des groupements communautaires, l'évaluation a noté que, selon les cas, le régime fiscal adopté n'est pas forcément adapté au niveau de maturité des groupements et des activités ciblés. Ceci les expose à

⁵⁸ Renforcement de la résilience des moyens d'existence des communautés agricoles face au changement climatique dans les préfectures guinéennes de Gaoual, Koundara et Mali.

des régimes fiscaux plus stricts⁵⁹. Le nouveau régime juridique proposé par l'article 9 de l'Acte uniforme sur les sociétés coopératives de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA)⁶⁰ comprend des dispositions légales qui permettent différents modèles de coopération. Il inclut des mesures graduelles pour favoriser la formalisation et la structuration des coopératives ciblant spécifiquement le type de syndicats et d'associations d'agriculteurs les plus couramment pris en compte par les projets du PNUD⁶¹.

Bien qu'il ne s'agisse pas d'un projet à part entière, le soutien et l'engagement du PNUD dans ce domaine de travail ont été principalement dirigés vers l'Agence de promotion des investissements privés (APIP), établie en tant que guichet unique pour la création et l'enregistrement des entreprises en Guinée. Cependant, l'évaluation a noté qu'une moindre attention a été portée sur les syndicats et les associations professionnelles. Il en a été de même pour d'autres facteurs pertinents tels que le recours au MATD et au Service national de la réglementation, de la promotion des Organisations non gouvernementales et des mouvements associatifs (SEPROMA). Ces institutions auraient pu servir de cadre pour la formalisation des coopératives et des groupements d'intérêt économique. Une telle inclusion pourrait contribuer à promouvoir la formalisation progressive des activités économiques en fonction du niveau et de la maturité de l'activité.

Constat 8 : Le PNUD a pris en compte la nécessité de soutenir l'accès au financement pour l'amélioration des moyens de subsistance et de l'entrepreneuriat par le biais de la mise en réseau et de la création de partenariats avec des institutions financières. Cependant, l'approche mise en place a eu des résultats limités dans l'encouragement et la limitation des risques liés à l'accès au financement des groupes ciblés.

L'appui à l'accès aux installations de production et autres intrants nécessite la disponibilité d'opportunités de financement. À cet égard, le PNUD a soutenu le cadre de concertation sur l'inclusion financière en Guinée. Par ailleurs, le PNUD a multiplié les collaborations avec les Institutions de microfinance pour favoriser l'accès au financement destiné aux structures coopératives et aux Micro, Petite, et Moyenne Entreprises pour les jeunes et les femmes soutenus par ses projets notamment dans les minéraux du développement et les PMF.

Au cours de ce programme de pays, le PNUD a établi un partenariat avec l'Afriland First Bank et des fédérations d'IMF afin de promouvoir l'accès aux prêts pour les groupes et les entrepreneurs communautaires soutenus par les interventions de ses différents projets pour aider à la création d'entreprises et/ou aux investissements dans les biens de production pour améliorer les activités existantes. Un partenariat a été signé avec l'Afriland First Bank pour allouer un total de 1 million d'USD sous forme de prêts. Ce partenariat comprend la formation, le mentorat et un soutien aux entrepreneurs bénéficiaires.

Ces partenariats n'ont pas été concluants, car ils ne génèrent pas d'encours de crédit et n'ont pas concrétisé l'autonomisation souhaitée. Des prêts ont été accordés à 27 entrepreneurs. Deux d'entre eux ont reçu 43,02 % du montant total des prêts en cours. D'après les entretiens, malgré les multiples restructurations des prêts accordés, sans sous-estimer l'impact de la pandémie de COVID-19, aucun entrepreneur n'a encore été en mesure de respecter les échéances de remboursement. Ce rééchelonnement prolongé risque d'enfermer les bénéficiaires dans le piège incontournable de la dette bancaire, et donc de compromettre la survie

⁵⁹ D'après le régime fiscal en Guinée, toute personne inscrite au Registre du Commerce et des Sociétés (RCCM) est éligible au régime fiscal de droit commun, c'est-à-dire éligible au processus de renouvellement périodique (trimestriel, parfois semestriel) du numéro d'immatriculation fiscale qui coûte environ 1,5 millions de GNF = 150 US \$ et est soumise au paiement de certaines taxes (taxe d'apprentissage, paiement forfaitaire, licence pour certains types d'activités).

⁶⁰ <https://www.invest.gov.gn/document/acte-uniforme-relatif-au-droit-des-societes-cooperatives>.

⁶¹ Ce cadre permet l'établissement de coopératives simples et les coopératives dotées d'un conseil d'administration. Ces dernières auraient pu être mieux aménagées, car le GIE constitue un niveau supérieur par rapport au cadre graduel de l'OHADA, dont la formalisation relève de l'APIP.

économique de leur entreprise et leurs perspectives d'autonomie. Cela soulève également des questions quant à la qualité du renforcement des capacités et de l'encadrement fournis par les opérateurs, y compris celle de l'analyse de la viabilité des projets financés.

Les entretiens et les visites sur le terrain pour le projet des minéraux du développement ont permis d'identifier que le contact établi entre les Institutions de microfinance et les bénéficiaires n'a pas abouti pour deux raisons. D'une part, la majorité des porteurs de projets ne voulaient pas prendre le risque de s'endetter, et d'autre part, ceux qui ont demandé un prêt ne l'ont pas obtenu. Dans ce dernier cas, les IMF ont exigé des garanties que les opérateurs ne pouvaient pas fournir, dont les certificats établissant la priorité du site d'exploitation de minéraux de développement. Les entrepreneurs soutenus par le projet INTEGRA dans la préfecture de Mamou avaient été mis en contact avec les institutions de microfinance. Toutefois, au moment de l'évaluation, les entrepreneurs bénéficiaires n'avaient toujours pas accédé au crédit. Ceci est dû aux modalités établies par les IMF. Celles-ci exigent des garanties ainsi que d'autres justificatifs administratifs difficiles à obtenir pour les activités de subsistance à petite échelle. Les opérateurs des Plateformes multifonctionnelles soutenues à Coyah et Forecariah sont dans la phase « épargne » et n'ont pas encore demandé de prêts à leurs IMF.

Les résultats obtenus jusqu'à présent peuvent être liés à : la brièveté de l'appui au développement des capacités fourni aux entrepreneurs et aux groupements communautaires ; leur contribution limitée à l'autonomisation des bénéficiaires et au soutien dans la prise de risque et ; aux contraintes du secteur financier en Guinée. D'autre part, l'évaluation a relevé qu'une attention limitée a été accordée au soutien du PNUD devant diminuer les risques excessifs liés aux investissements productifs et à la création d'entreprises par les groupes vulnérables ciblés. Au-delà des opportunités de formation et de l'appui au développement de plans d'affaires, l'offre de financement telle qu'établie par la théorie du changement du DPP promue par le PNUD, semble mettre davantage l'accent sur l'extension de la couverture aux entreprises privées existantes et établies. Cependant, les objectifs du PNUD ont eu tendance à soutenir les entrepreneurs émergents et/ou les travailleurs du secteur informel.

À cet égard, les partenariats établis avec l'Afriland First Bank soulèvent de sérieuses questions quant à la conception et à la contribution attendue. Les prêts mis à la disposition des 27 entrepreneurs étaient au taux en vigueur sur le marché⁶² qui ne permet pas d'encourager les entrepreneurs à investir dans des biens de production à petite échelle. En outre, l'accord de partenariat examiné par l'équipe d'évaluation s'apparente à une prestation de services soit le versement de frais de service par le partenaire. Au lieu de cela, il aurait été judicieux d'explorer d'autres options telles que la mise en place d'un fonds de garantie et d'autres mécanismes pour promouvoir la concurrence avec les IFI en vue de réduire les taux d'intérêt pour encourager et mettre davantage l'accent sur la préparation et le soutien aux pépinières d'entreprises.

L'absence d'accès au financement pour les activités génératrices de revenus peut avoir un effet démotivant et compromettre davantage la promotion de l'esprit d'entreprise au sein des communautés. À cet égard, l'évaluation a relevé des preuves anecdotiques illustrant l'effet potentiellement néfaste et involontaire que peut avoir cette mauvaise expérience liée aux demandes de financement. À Nzérékoré, l'évaluation a identifié le cas d'un groupe de femmes victimes de l'Ebola, soutenues par le bien d'un accord d'exécution avec le FENU dans le cadre d'une intervention conjointe du système des Nations Unies jusqu'en 2018, qui ont été mal informées sur la nature du prêt accordé pour leurs activités agricoles. Ces femmes n'ont donc pas effectué leurs paiements. Cela a effectivement entraîné une expérience traumatisante pour ces bénéficiaires, qui ont été placées en détention et qui se retrouvent endettées faute de pouvoir respecter les échéances

⁶² Soit un taux de 18% en Guinée comme indiqué lors des entretiens.

du prêt obtenu à travers le projet. Bien que ce résultat involontaire ne puisse pas être généralisé à toutes les interventions similaires, les preuves disponibles soulignent les conditions défavorables et la nécessité d'apporter un autre type de soutien au-delà de l'élargissement de l'accès et de l'offre de financement.

Environnement, gestion des ressources naturelles et changement climatique

Constat 9. Le PNUD a fourni un appui politique et institutionnel au Ministère de l'environnement, des eaux et forêts (MEEF). Cet appui a abouti à la formulation et à l'adoption de politiques, de stratégies, et de plans pour une approche intégrée face à l'environnement et au changement climatique. Il a également appuyé le financement de leur mise en œuvre.

Le PNUD apporte un appui institutionnel au MEEF dans le cadre du programme « Environnement et gestion durable du capital naturel » (PEGED) dont les objectifs sont, entre autres : d'appuyer le gouvernement guinéen dans ses efforts de mise en œuvre de ses engagements internationaux en matière d'environnement et de changement climatique ; de renforcer les capacités des institutions nationales en charge de la gestion de l'environnement dans le cadre de la mobilisation des ressources ; et d'améliorer l'accès de la Guinée aux Fonds Vert pour le climat.

Ce soutien a principalement consisté en la révision et la mise à jour des stratégies et des plans relatifs à l'environnement, au changement climatique, à la gestion durable du capital naturel et à la gestion des risques de catastrophes. Les responsables du MEEF interrogés dans le cadre de l'évaluation ont déclaré être très satisfaits de ce soutien qui a permis au MEEF de mettre à jour ses stratégies, plans et mécanismes d'application pour la gestion durable du capital naturel, y compris l'élaboration de la loi sur les forêts. Dans l'ensemble, le PNUD a soutenu l'élaboration de stratégies nationales et de cadres politiques, à savoir : la Stratégie pour le développement durable du tourisme (2018) ; la Stratégie 2019-2023 pour la réduction des risques de catastrophes (2019) ; la Stratégie nationale sur le changement climatique (2019) ; le Plan stratégique 2019-2023 du Centre national de réduction des risques de catastrophes et des urgences environnementales (2019) ; le Programme de définition des cibles nationales de neutralité en matière de dégradation des terres (2018) ; l'édition du Code forestier (2018) ; le Code de l'environnement et la stratégie nationale pour la biodiversité (2019).

L'appui du PNUD a également permis de faire progresser l'engagement international de la Guinée pour la réalisation des ODD et la lutte contre le changement climatique grâce à son soutien à la mise à jour et à l'adoption de la Contribution déterminée au niveau national (CDN) du pays, rendant cette dernière plus ambitieuse que la précédente. Le PNUD, en s'appuyant sur son soutien apporté à l'adaptation côtière dans le programme de pays précédent, a soutenu l'élaboration d'une Stratégie nationale d'économie bleue inédite. Bien que le document de stratégie ait été qualifié de « document préalable à la stratégie » au moment de l'évaluation, l'intérêt et l'appropriation des parties prenantes ont pu être confirmés lors des entretiens, étant donné sa pertinence stratégique pour soutenir les objectifs environnementaux et sociaux.

L'appui institutionnel du PNUD a également permis au MEEF de renforcer les interactions entre ses départements et de créer des liens avec d'autres départements gouvernementaux et institutions publiques, tels que le Ministère des transports, le Ministère de la pêche, de l'aquaculture et de l'économie maritime, et les instituts de recherche, afin d'établir une base de données probantes en fonction des perspectives envisagées par les cadres de développement nationaux et le Plan national d'adaptation. Lors des entretiens, l'évaluation a noté l'appréciation de la part des partenaires concernant l'appui technique apporté dans la production de cartes de risques de catastrophes (les inondations, les sécheresses et les glissements de terrain) et dans leur diffusion visant à guider les prises de décision et à faire face aux impacts du changement climatique. Le PNUD a aidé la Guinée à mettre en place l'environnement juridique et réglementaire

nécessaire au développement d'un marché du biogaz en impliquant le secteur privé. Lors des Journées de l'élevage tenues à Labé en juin 2018, le Projet a partagé ses résultats en matière de technologie des biodigesteurs avec les plus hautes autorités guinéennes et la population. Le Président de la République a salué ces résultats et a demandé au MEEF de collaborer avec le PNUD en vue de la création d'une Agence nationale du biogaz. Le 6 janvier 2021, le Président de la République de Guinée a signé le décret portant création de « l'Agence nationale de promotion de la technologie du biodigesteur » (ANPTB). L'ANPTB est placée sous l'autorité technique du Ministère chargé de l'environnement. Le décret assigne à l'ANPTB la mission de stimuler et de soutenir les programmes, projets et initiatives visant à développer et à promouvoir la technologie du biodigesteur dans le cadre d'un partenariat public-privé avec tous les acteurs concernés.

Le PNUD a été un partenaire essentiel du ministère pour l'accès au financement du Fonds pour l'environnement mondial. Le PNUD a été le principal partenaire du ministère de l'environnement dans la mise en œuvre des projets nationaux du FEM. Le PNUD soutient également la coordination du Programme de microfinancements du pays, qui a permis la participation de 46 Organisations non gouvernementales locales à la mise en œuvre de 48 microprojets entre 2018-2021⁶³ dans le domaine de la biodiversité, de l'adaptation au changement climatique, de la dégradation de l'environnement en lien avec l'exploitation minière artisanale, de la gestion côtière. Le PNUD a également accompagné le pays dans sa démarche initiale d'accès au Fonds vert pour le climat entre 2016 et 2019 par le biais du Programme d'appui à la préparation et à l'état de préparation du fonds, qui a permis le développement du programme pays pour le fonds vert pour le climat, qui à son tour donne la possibilité au pays de se positionner pour la mobilisation de ressources auprès du fond.

Le PNUD a soutenu des activités de sensibilisation à la gestion durable de l'environnement et au renforcement de l'engagement des institutions et des communautés pour la réalisation des objectifs des trois Conventions de Rio⁶⁴. Cependant, cet effort n'a pas abouti à l'adoption attendue d'instruments politiques visant à améliorer l'exécution décentralisée des fonctions essentielles de la planification et de la mise en œuvre des Conventions. Les actions ne se sont pas concentrées sur la gestion de l'environnement et l'exécution s'est limitée aux activités de sensibilisation. Il aurait fallu revenir sur les inégalités écologiques et sociales dans le modèle de développement existant. Ce modèle ne propose pas de possibilités équitables pour la réalisation du potentiel de développement durable des pauvres en général, et des femmes et des jeunes en particulier.

En conséquence, et comme constaté par l'évaluation finale et les rapports, le projet n'a pas réussi à relever le défi de fournir des outils politiques et des directives pour concrétiser les objectifs des trois Conventions de Rio. Sa mise en œuvre n'a pas permis de mobiliser le Gouvernement dans une perspective de gestion durable de l'environnement ni de développement humain durable. En effet, la plupart des mécanismes principaux, notamment les textes juridiques et les politiques de transposition des Conventions n'ont pas été adoptés par le Conseil des ministres ni le Parlement. De ce fait, ils n'ont pas été formellement intégrés dans les systèmes de planification du développement local. Cependant, le PNUD a continué à soutenir la prise en compte de l'intégration du changement climatique et de la préparation aux catastrophes à travers ses autres projets pour l'adaptation et la résilience écosystémiques au cours de ce cycle, mais à plus petite échelle⁶⁵.

⁶³ D'après la base des données des bureaux nationaux, en septembre 2021.

⁶⁴ Le projet « Renforcement de la gestion décentralisée de l'environnement pour répondre à l'objectif de la Convention de Rio » mis en œuvre entre 2015 et 2019 visait à intégrer les obligations de la Guinée au titre de la Convention sur la diversité biologique (CDB) dans ses cadres de développement national et de planification sectorielle par le biais de la « planification pour la biodiversité » et d'un processus participatif d'élaboration de stratégies pour suivre les orientations générales du Plan stratégique de la CDB pour la période 2011-2020.

⁶⁵ En 2021, le bureau de pays a signalé la mise à jour et l'intégration du changement climatique et de la gestion des risques de catastrophe dans les plans locaux de développement de 6 localités rurales. ROAR 2021.

Constat 10. Le PNUD a contribué à jeter les bases du système d'alerte précoce et à renforcer la capacité de la Guinée à être mieux préparée face à l'impact de la variabilité du climat et des risques environnementaux liés au changement climatique. Cependant, les progrès au moment de l'évaluation étaient limités en raison des restrictions associées à la pandémie.

Le PNUD a aidé la Guinée à installer les équipements nécessaires à la collecte de données météorologiques et à mettre en place un système d'alerte précoce pour planifier la réduction des risques de catastrophes naturelles. Pour renforcer la résilience, il faut améliorer la gestion des risques de catastrophes et renforcer la capacité des institutions à y faire face. Le programme a commencé avec le soutien du FEM en 2017 et a été suivi d'un projet qui lui était consacré de 2019 à 2022 et était en cours au moment de cette évaluation.

L'intervention a soutenu avec succès l'établissement d'une plateforme pour promouvoir l'échange d'informations entre les ministères et a fourni des activités de développement des capacités (formation, voyages d'études, équipement) aux différentes directions du Ministère de l'environnement et du Ministère des Transports. Au moment de l'évaluation, le projet se concentrait principalement sur l'amélioration de la préparation des acteurs nationaux à l'établissement et à la gestion des systèmes d'information correspondants. À cet égard, le projet a soutenu la réhabilitation du bâtiment de la Direction nationale de la météorologie et de 13 antennes au niveau des provinces, l'acquisition de stations hydrométéorologiques, de détecteurs de foudre, et d'équipements informatiques notamment pour le centre météorologique aéroportuaire. Les locaux des stations de mesure ont également été réhabilités avec l'aide du projet pour assurer la préparation et le fonctionnement des stations une fois installées. Le projet a aussi fourni une expertise technique pour soutenir la conception d'un logiciel adapté, à savoir la conception d'une messagerie d'alerte en cas de sécheresse, de crues soudaines et d'autres épisodes climatiques.

Au moment des entretiens menés dans le cadre de cette évaluation, les stations avaient été remises au Ministère de l'environnement, mais n'étaient pas encore déployées et rendues opérationnelles. Les entretiens ont souligné que l'impact combiné de la pandémie de COVID-19 et de la transition politique ultérieure a considérablement ralenti cet effort. En outre, les rapports de projet soulignent certaines difficultés pour trouver des fournisseurs adéquats pour l'acquisition de l'équipement. Au total, 26 stations météorologiques automatiques (9 stations synoptiques automatiques dont 2 stations d'aérodrome [AWS], 12 stations climatologiques et 5 stations agrométéorologiques automatiques), 22 stations hydrologiques automatiques, un débitmètre automatique, un bateau Zodiac avec moteur embarqué et 12 paratonnerres ont été acquis au travers du projet. D'après le dernier rapport annuel du bureau de pays et les entretiens, leur installation était en cours pendant la conduite de cette évaluation et une formation supplémentaire était dispensée pour assurer la maintenance de l'équipement.

L'utilisation des informations météorologiques contribue au renforcement de la capacité d'absorption, car elle accroît l'aptitude des systèmes de production agricole à se préparer aux impacts négatifs des risques liés au climat, à les atténuer ou à les prévenir. Cependant, il n'existe pas de preuves claires à ce jour de la performance globale du Programme, à savoir, en matière d'identification des besoins des agriculteurs et des éleveurs ainsi que de la transmission des informations climatologiques dont ils ont besoin dans leurs cycles de production et les risques respectifs. Certes, cette intervention constitue un soutien fondamental, mais reste quelque peu lacunaire et mérite d'être poursuivie afin d'inclure expressément cette dimension et de pérenniser la résilience de la communauté. Ceci est rendu possible, en partie, par un soutien important et le développement des capacités nécessaires pour permettre aux départements techniques de jouer leur rôle dans le système.

Constat 11 : Le soutien du PNUD au développement de solutions d'énergie renouvelable a varié en termes de portée et échelle, mais adopte dans l'ensemble une combinaison de solutions utiles et adaptées au contexte de la Guinée. Bien qu'il y ait eu quelques occasions manquées pour combiner la production alimentaire et la protection de l'environnement de manière plus ciblée dans la stratégie du projet, le PNUD a réussi à jeter les bases d'un marché pour le biogaz dans les zones rurales du pays.

Au cours de ce cycle de programmation, le PNUD a contribué à l'expansion des énergies renouvelables, en particulier dans les zones rurales, à travers diverses interventions de ce portefeuille. À petite échelle, le renforcement des institutions au niveau local et l'appui aux activités génératrices de revenus. Le projet « PMF et autonomisation des femmes dans les préfectures de Coyah et Forecariah » vise à améliorer l'accès de 10 000 ménages à l'énergie produite par les PMF⁶⁶. Dans le cadre de ce même projet, 283 bénéficiaires, dont 172 femmes, ont participé aux séances de sensibilisation sur l'utilité des fourneaux améliorés et la protection de l'environnement dans ces districts⁶⁷. L'accès à l'énergie propre a également été bien intégré dans les projets d'écosystème basé sur l'adaptation (ABE) et de gestion intégrée et durable des ressources naturelles dans une approche paysagère (GIRN PBF), qui ont permis l'introduction de 8947 fourneaux améliorés et favorisé la production locale de fourneaux par des groupes de femmes. Le bureau de pays a également pu piloter l'installation de deux mini-barrages à Kissidougou et Gueckedou, après avoir concouru pour des fonds mis à disposition par le siège du PNUD, soutenant davantage l'introduction de nouvelles approches pour améliorer le mix énergétique hors réseau et tirer parti du grand potentiel hydraulique du pays. L'introduction des mini-barrages hors réseau dans l'offre du PNUD est en effet très pertinente pour aborder à la fois l'accès à l'énergie compte tenu de son potentiel important ainsi que les risques d'approvisionnement que l'on peut retrouver avec les technologies solaires. Bien que la visite de terrain sur le site de Kissidougou ait noté certaines lacunes techniques que le bureau de pays était en train d'adresser, l'apprentissage dans la mise en œuvre de ces pilotes offre une perspective utile pour envisager l'expansion des systèmes de mini-barrages hors réseau dans d'autres localités du pays.

La contribution du PNUD dans le cadre de ce produit du DPP s'est particulièrement distinguée à travers le projet « Création d'un marché pour le développement et l'utilisation des ressources en biogaz en Guinée ». Lancé sur financement du PNUD en 2015, le projet a été cofinancé par le FEM et finalisé en 2021. Grâce à ce projet, le PNUD a aidé les Ministères de l'eau et de l'environnement, le Ministère de l'élevage et des productions animales, et le Ministère de l'agriculture à surmonter les obstacles et à accroître le potentiel des ressources en biogaz pour répondre aux besoins énergétiques du pays. Les biodigesteurs devraient aider les agriculteurs à adopter des pratiques durables leur permettant : d'accroître leur production agricole et leur sécurité alimentaire ; d'améliorer leur santé ; de freiner la déforestation en remplaçant le bois par le biogaz pour la cuisine et l'éclairage ; et de réduire les émissions de gaz à effet de serre de l'activité agricole.

En amont, cet investissement a permis au projet d'établir le potentiel des ressources nationales en biogaz, de faire ratifier l'accord sur l'Alliance pour le Biodigesteur en Afrique de l'Ouest et du Centre (AB-AOC) par l'Assemblée nationale et de promulguer un décret portant création d'une autorité pour la réglementation du secteur et du marché des produits biogaz en Guinée (décret portant création de l'Agence nationale du biodigesteur en Guinée). Ce résultat permet d'assurer les perspectives de pérennisation des acquis du projet.

En outre, on compte 1 440 biodigesteurs pour ménages et deux biodigesteurs semi-industriels relativement opérationnels. Ceux-ci constituent une base concrète pour la mise en place de la chaîne d'approvisionnement en technologie du biogaz. Cette chaîne d'approvisionnement est dirigée par 222 maçons, sept techniciens et 15 autres partenaires et points focaux formés. Selon le rapport de l'évaluation finale, 13 micro-entreprises ont

⁶⁶ Voir le constat 6.

⁶⁷ D'après les dossiers du projet.

été appuyées dans la fabrication et le contrôle des biodigesteurs. Cette mobilisation des acteurs de la filière et des utilisateurs (ménages et groupements féminins) a été rendue possible grâce aux intenses activités de communication et de sensibilisation menées par le projet. D'après l'évaluation finale, 1 440 familles comprenant 8 550 personnes ont bénéficié de 48 426 MWhTh d'énergie fournie par les biodigesteurs, et ce, pendant la durée du projet. Cette consommation réduit les émissions de 14 316 tCO₂.

Malgré ses ressources relativement faibles et ses lacunes en matière de mobilisation des ressources (2,1 millions d'USD sur 5 ans), le projet a pu couvrir 28 districts dans toutes les régions administratives du pays. 28 % du budget total du projet n'a pas été mobilisé, en raison de l'échec de la stratégie initiale du projet visant à obtenir un cofinancement au niveau des bénéficiaires, notamment par l'accès aux services financiers (voir le constat 8). Par conséquent, l'apport technologique supplémentaire nécessaire pour convertir le gaz en électricité n'a pas pu se concrétiser au cours du projet, faute de cofinancement. Néanmoins, l'évaluation a pu constater le succès relatif du projet et une utilisation accrue de cette énergie par les ménages. On constate également une demande continue de la part des bénéficiaires et une offre des micro-entreprises formées pour poursuivre l'utilisation et l'expansion du biogaz. Comme l'ont montré les observations sur le terrain, le projet a notamment été en mesure de démontrer le potentiel des biodigesteurs semi-industriels pour les grandes exploitations, mais aussi d'attester des avantages indirects d'une telle installation pour les ménages plus vulnérables, par la disponibilité d'engrais naturels induite par la présence de ces biodigesteurs.

L'évaluation a toutefois révélé certaines lacunes dans la stratégie initiale, suggérant la nécessité d'une consolidation et d'un suivi des réalisations du projet. L'utilisation du fumier bovin collecté hors de l'exploitation peut être remise en question en ce qui concerne la réduction des émissions à effet de serre des activités agricoles. La collecte à grande échelle de la bouse de vache a certainement un impact écologique négatif sur la fertilité du sol, la production de biomasse et la réduction du potentiel de stock de carbone. Dans le même temps, le projet a manqué l'opportunité d'ancrer davantage son approche dans les stratégies agro-énergétiques, en ciblant davantage les grandes zones d'élevage pour optimiser l'utilisation de la stratégie. Les observations sur le terrain ont montré que l'utilisation d'un biodigesteur était loin d'être optimale, en raison de quantités insuffisantes de fumier obtenues par les ménages. Ceci est dû à un manque de bétail, mais aussi aux pratiques d'élevage. L'évaluation a pu observer que cela affectait à son tour les bénéfices attendus pour les femmes et les enfants en matière de réduction des corvées : la collecte du bois a laissé place à la collecte de fumier.

Des signes encourageants ont été constatés dans les domaines où des synergies ont pu être établies avec d'autres projets tels que les éco-villages dans le cadre du projet ABE et les activités du projet d'aquaculture. Ces synergies ont permis l'intégration de la conservation de l'environnement, la biodiversité, et la sécurité alimentaire, mais aussi l'émergence progressive d'un raisonnement circulaire vert (ou écologique) entre les intrants et les extrants dans l'agriculture et la production d'énergie au niveau communautaire. Bien que ce point soit important, il constitue également une opportunité manquée, car ce niveau d'intégration et de synergies semble être le résultat du chevauchement des activités des projets plutôt que de la conception stratégique. Cela constitue néanmoins une base positive sur laquelle les futurs modèles d'intervention pourront s'appuyer.

Constat 12 : Le PNUD a revitalisé la pratique de l'aquaculture dans certaines régions de la Haute et de la Moyenne Guinée. Bien que les résultats aient été affectés par des difficultés techniques et qu'un renforcement soit nécessaire pour porter l'activité au-delà de la consommation domestique, les interventions contribuent à la sécurité alimentaire et aux moyens de subsistance des populations ciblées.

Le programme de pays a apporté son soutien aux communautés de la Haute et de la Moyenne Guinée pour développer l'aquaculture communautaire. Comme le mentionnent les documents de projet, les pratiques aquacoles étaient courantes à l'époque coloniale en Guinée, mais elles ont été progressivement

abandonnées au fil du temps. Le projet « Appui au développement de l'aquaculture en Haute Guinée » promeut une aquaculture communautaire fondée sur l'élevage en polyculture de trois espèces : l'*Oreochromis niloticus* (le tilapia du Nil), l'*Heterotis niloticus* (l'arowana africain), et l'*Heterobranchus isopterus* (le poisson-chat).

Des résultats probants ont été obtenus en matière de réduction de la pauvreté, de renforcement de la sécurité alimentaire et de la nutrition. La contribution de l'intervention à la sécurité alimentaire est considérable puisque les projets rapportent que 15 sites piscicoles ont été aménagés, puis empoissonnés en 2019. Ces sites étaient en production au moment de l'évaluation. Huit des 15 sites piscicoles sont prêts à la récolte et produisent 17 121,27 kg de poissons au profit de 11 700 personnes, dont 82,7 % de femmes, avec une production moyenne de deux tonnes par site, ce qui est bien supérieur aux prévisions. Afin d'intensifier cette initiative, 22 nouveaux sites piscicoles ont été aménagés au profit de 25 588 personnes, dont 78,42 % sont des bénéficiaires directs.⁶⁸

Grâce à son approche participative, le projet renforce le capital social d'attachement⁶⁹ des communautés cibles, notamment par le dialogue entre les groupes communautaires pour l'identification des sites de production. Il favorise la cohésion sociale en améliorant la sensibilisation, en suscitant l'engagement de la communauté dans la mise en œuvre des activités du projet et en intégrant l'équité entre les sexes et les jeunes. La mise en œuvre du projet a également bénéficié de synergies utiles avec l'initiative pour le biogaz, concernant la valorisation des déchets. Des synergies utiles ont également été développées avec le projet ABE où les activités de maraîchage sont soutenues par des engrais contenus dans les eaux des étangs.

Il faut cependant noter que la qualité des travaux (aménagement des étangs piscicoles) et de l'assistance technique associée doit être renforcée. L'analyse préalable à l'installation des étangs n'a pas pris en compte tous les aléas susceptibles d'affecter le bon fonctionnement des étangs piscicoles. Par exemple, les risques climatiques n'ont pas été correctement évalués lors de la première année : la rareté des pluies et l'assèchement du bassin accueillant les sources des fleuves voisins n'ont pas permis la production. Dans la zone de Tolo, dans le district de Mamou, la conception des étangs observés sur 3 sites a mis en évidence des problèmes de fuites et d'infiltration qui n'ont pas permis la production. Dans un autre cas, les mares observées ont permis de renouveler la biodiversité, mais en attirant des oiseaux prédateurs et d'autres espèces menaçant la survie des allèles. L'approvisionnement pour l'alimentation des allèles n'a pas non plus été pris en compte dans la conception initiale du projet ainsi que la nécessité de considérer la conservation de la production piscicole, ce qui a donc limité la production à la consommation locale.

Constat 13 : Le soutien du PNUD pour la résilience des communautés rurales dans les zones ciblées appuie l'adoption de pratiques intelligentes face au climat, avec des preuves initiales de renforcement de la capacité d'adaptation des groupes ciblés. Les interventions du PNUD accordent une moindre attention à la capacité d'absorption du changement climatique, bien que cela fasse partie intégrante de la chaîne de soutien en matière de résilience face au climat.

Plusieurs projets du PNUD en Guinée ont appliqué et soutenu des approches et des processus pour le développement des communautés locales. Les objectifs et les stratégies de mise en œuvre sont variés et comprennent : (i) la résilience des moyens de subsistance des communautés agricoles au changement

⁶⁸ UNDP Guinée (2020). Results Oriented Annual Report - GIN – 2020.

⁶⁹ Lorsque les réseaux sociaux sont composés de relations de parenté, d'amitié proche et de voisinage, on parle alors du capital social d'attachement. Les réseaux de relations verticales, qui relient des personnes de rang social différent, constituent du capital social d'attachement. Voir : " PNUD (2009). The ties that bind - Social capital in Bosnia-Herzegovina".

climatique (ex. REMECC ; ABE-HG) ; (ii) la gestion intégrée et durable des ressources naturelles dans une approche paysagère (GIRN-PBF) ; (iii) la diversification des moyens de subsistance (ex. PADAHG, voir constat 12). Tous les projets ont été lancés et étaient en cours au moment de l'évaluation.

Le projet « Adaptation écosystémique ciblant les communautés vulnérables dans la région de la Haute Guinée » (2016-2022) vise à réduire la vulnérabilité des communautés locales du bassin supérieur du fleuve Niger aux risques supplémentaires posés par le changement climatique et à renforcer leur résilience générale grâce à une approche écosystémique axée sur les bassins versants, les pratiques d'utilisation des terres et la capacité d'adaptation. En 2020, le PNUD a lancé le projet « Gestion intégrée des ressources naturelles dans le paysage du Bafing-Falémé » dans le but d'améliorer le débit des fleuves par la restauration des bassins versants supérieurs des fleuves Bafing et Falémé en introduisant une gestion innovante et durable des terres au niveau du paysage et le reboisement des berges.

Bien qu'en cours, l'évaluation a pu observer des résultats positifs émanant du projet ABE au cours de la mission sur le terrain, en particulier dans les domaines où des synergies ont pu être établies avec le projet Bio Gaz et le projet d'aquaculture. Dans le cadre du projet, le modèle d'éco-village promu, qui inclut l'agriculture communautaire et des solutions de subsistance basées sur la nature, a été mis en œuvre dans plusieurs localités et comprend l'accès à l'eau, l'organisation et le développement de maraîchers et l'apiculture. Le modèle d'éco-village a été adéquatement complété par l'aquaculture et l'accès au biogaz qui se sont bien intégrés avec les interventions existantes et permis d'optimiser leurs résultats. Les biodigesteurs ont été utilisés pour : répondre à la consommation d'énergie des pompes à eau ; fournir des engrais naturels pour les jardins agricoles et ; réduire les besoins en bois. Les étangs piscicoles ont permis de renouveler la biodiversité et de développer des engrais naturels, sans compter le rendement en termes de production de poissons.

Le projet REMECC, bien qu'il ait été principalement mis en œuvre au cours du cycle de programme précédent, a fait état d'expériences en matière de résilience communautaire au changement climatique. Celles-ci ont inspiré la conception de projets plus récents tels que le GIRN-PBF et l'ABE-HG. Les activités du projet REMECC visaient à renforcer les moyens de subsistance dans 15 communautés rurales des préfectures de Gaoual, Koundara et Mali. Il s'est concentré sur les actions à court terme plutôt que sur celles qui permettent de tirer parti des capacités de résilience de manière institutionnelle.

Cependant, une analyse approfondie de l'objectif d'amélioration de la résilience des moyens de subsistance des communautés agricoles face au changement climatique montre que les résultats obtenus par le projet sont mitigés en ce qui concerne le soutien au renforcement de la capacité d'absorption des communautés cibles. Cela est dû à l'absence d'une logique claire entre les investissements et le renforcement des capacités de résilience face au changement climatique au niveau communautaire et institutionnel. La capacité d'absorption d'un système fait référence aux stratégies d'adaptation par lesquelles ses membres freinent ou atténuent l'impact des chocs sur leurs moyens de subsistance et leurs besoins fondamentaux.⁷⁰ Dans le contexte des communautés rurales ciblées, cela implique la capacité à garantir des avoirs et des stratégies adéquates qui leur permettront de faire face aux impacts des chocs induits par la variabilité du climat⁷¹.

⁷⁰ Béné, C., Frankenberger, T. and Nelson, S. (2015). "Design, monitoring and evaluation of resilience interventions: conceptual and empirical considerations". <https://core.ac.uk/download/pdf/29410017.pdf>.

⁷¹ Selon Dufour et al. (2014), on pourrait dire qu'un individu ou un ménage a une capacité d'absorption élevée si, face à un choc, les stratégies d'adaptation nutritionnelles négatives ne sont pas très courantes. En d'autres termes, les individus et les ménages disposent de stratégies pour amortir l'impact des chocs liés au climat lorsqu'ils se produisent, sans pour autant changer fondamentalement leurs systèmes de production.

En l'absence d'une théorie du changement, la conception du REMECC n'a pas permis d'établir une logique claire entre les investissements et le renforcement des capacités de résistance au changement climatique au niveau communautaire et institutionnel. Bien que la conception des projets ne mentionne pas explicitement la capacité d'absorption des chocs climatiques des producteurs ruraux, certaines interventions ont le potentiel de renforcer leur capacité d'adaptation. Le soutien aux informations agro-météorologiques en fait partie (voir constat 10). L'analyse révèle que l'approche de mise en œuvre ne suit pas un cadre de résilience adéquat. Pour ce faire, il aurait fallu renforcer trois capacités spécifiques : (i) la capacité d'absorption, par le biais d'interventions en matière de gestion des ressources naturelles, d'investissements stratégiques et d'une meilleure prestation des services sociaux de base, qui aideront les communautés cibles à absorber les chocs liés au climat et autres et à réduire les pertes d'actifs ; (ii) la capacité d'adaptation, par le biais de l'amélioration des moyens de subsistance, en aidant les bénéficiaires à adopter une agriculture et une production pastorale intelligentes sur le plan climatique, et en investissant dans des systèmes de recherche qui contribueront à une meilleure adaptation à un climat changeant ; et (iii) la capacité de transformation, grâce aux liens avec le marché et à la diversification des moyens de subsistance. Ces trois capacités peuvent servir de base aux changements socio-économiques fondamentaux et aider les bénéficiaires à réduire leur vulnérabilité à la variabilité du climat et à d'autres risques.

Cette faiblesse, qui est également observée dans les projets en cours ciblant la résilience climatique, a eu des conséquences sur les interventions du PNUD. En effet, ces dernières n'ont pas pu apporter un soutien continu suffisant pour renforcer les capacités de résilience des ménages, des communautés, et des institutions au niveau des gouvernements nationaux et sous-nationaux à agir différemment en faveur du renforcement de la résilience. Ceci a été observé lors de l'évaluation à mi-parcours du projet REMECC dans le cycle de programme de pays précédent. À l'époque,⁷² cette faiblesse avait été constatée et on avait noté que « la définition des stratégies de résilience communautaire au changement climatique semble se limiter au renforcement des capacités opérationnelles et institutionnelles, mettant de côté les questions de développement des infrastructures (routes d'accès, gestion des ressources en eau, technologies post-récolte, etc.) capables de stimuler le développement économique de la zone du projet ». Bien que la conception des projets ne mentionne pas explicitement la capacité d'absorption des producteurs ruraux, certaines interventions ont le potentiel de renforcer leurs capacités à faire face aux événements climatiques, comme le soutien pour améliorer la disponibilité des informations climatiques. L'un des défis constatés dans cette chaîne de soutien est la difficulté à mobiliser des fonds suffisants pour offrir un tel soutien et/ou à réduire la fragmentation du portefeuille et du programme de pays. Certes ceci aurait réduit la portée géographique de ses interventions, mais une solution complète aurait tout de même été apportée pour répondre au caractère multidimensionnel de la résilience.

⁷² L'EMP concerne la période du 31 octobre au 24 novembre 2016.

2.3 Questions transversales

Secteur minier

Constat 14 : Bien que les défis du secteur minier demeurent, le PNUD a apporté un soutien utile aux autorités nationales et locales pour améliorer la gouvernance et la transparence dans la collecte et la gestion des revenus miniers. Il a également soutenu la diversification du secteur afin de promouvoir la participation des communautés dans les chaînes de valeurs des minéraux de développement.

Dans le secteur minier, le PNUD a aidé le gouvernement à adopter une Déclaration de politique minière consolidée par le Code minier et opérationnalisée par le Programme de développement du secteur minier (PDSM), qui contient un plan d'actions prioritaires. Le Plan de développement du secteur minier (PDSM) a inclus parmi ses actions prioritaires, le développement de l'exploitation minière artisanale, la structuration, la formalisation et la professionnalisation des petits exploitants artisanaux de minéraux de développement. Des initiatives ont été mises en œuvre, telles que la vulgarisation de la politique de responsabilité sociale des entreprises minières, qui vise à contribuer à améliorer la transparence dans la gestion des ressources minières et l'appui à la gouvernance économique des localités minières, accompagnant des réformes clés dans le paiement des redevances pour le Fonds de développement local (FoDEL) et le FNDL. Ces réalisations ont, entre autres, permis à la Guinée d'accéder à la tranche de performance supérieure « Satisfaisant » de l'Indice de gouvernance des ressources naturelles (IGN) de 2021, gagnant ainsi 12 points entre 2017 et 2021.

Le PNUD s'est associé au FENU pour mettre en œuvre le projet d'appui à la gouvernance des redevances minières. Le projet a renforcé les capacités opérationnelles des services techniques du Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation (la Direction nationale du développement local, le Service régional d'appui aux communautés et coopératives, les Services préfectoraux de développement, les Bureaux exécutifs des Comités préfectoraux de développement) ainsi que des Bureaux exécutifs des Comités de concertation des localités minières (CCLM) de Boké et Boffa et des 18 communes urbaines et rurales de Boké et Boffa. Les 18 communes ont été outillées et appuyées pour améliorer la gestion transparente des redevances minières. À travers un autre projet conjoint mis en œuvre avec l'organisation des Nations Unies pour le développement industriel et la FAO entre 2019 et 2020, le PNUD a également appuyé la mise à jour du plan socio-environnemental de la localité de Boké et soutenu les autorités locales à participer à l'évaluation et à l'inspection de l'impact environnemental des activités minières.

Cependant, ces efforts restent limités par rapport aux questions de gouvernance du secteur extractif. La transparence dans la gestion des revenus miniers et l'application effective de la politique de contenu local élaborée par le gouvernement guinéen sont en cours. Le cadre juridique existant n'est pas encore pleinement appliqué et certains textes sont en attente d'adoption. Une analyse récente du secteur minier menée par le FMI souligne le potentiel du secteur et sa centralité pour l'économie guinéenne ainsi que la solidité du code minier tout en notant la perte d'opportunités et de revenus causée par le manque de conformité et d'application des contrats miniers⁷³.

Dans le domaine de la diversification économique et du développement des chaînes de valeurs, le PNUD a appuyé la Guinée afin qu'elle puisse rejoindre le groupe des 41 pays bénéficiaires du Programme ACP-Union européenne en faveur des minéraux de développement. Ce programme régional vise à renforcer les capacités des acteurs et la formalisation du sous-secteur des minéraux de développement. L'exploitation des minéraux de développement⁷⁴ est en augmentation, sous l'effet de l'urbanisation rapide,

⁷³ IMF Country Report No. 21/147.

⁷⁴ Matériaux de construction, pierres de taille, minéraux industriels et pierres semi-précieuses.

du développement des infrastructures et de l'industrialisation. Toutefois, ce secteur n'a pas fait l'objet de l'attention des politiques, même si le secteur a le potentiel d'absorber davantage de main-d'œuvre et a un impact plus important sur l'emploi et la réduction de la pauvreté que les métaux et les minéraux de grande valeur, et qui sont plus visibles.

En Guinée, ce programme est mis en œuvre en deux phases et vise à soutenir les petits exploitants artisanaux de minéraux de développement (sable, gravier, blocs de pierre, argile kaolin, corindon). La première phase du programme a été mise en œuvre entre 2015 et 2018 dans huit (8) préfectures pilotes, notamment Coyah, Boffa, Koundara, Labé, Faranah, Kankan, Kissidougou et N'zérékoré. Cette phase pilote a permis d'appuyer 64 coopératives pilotes, dont 16 ont été subventionnées. La deuxième phase du projet en cours d'exécution au moment de l'évaluation visait, et ce, jusqu'en 2022, à renforcer la capacité des acteurs et à formaliser le secteur.

La visite de terrain à Farannah effectuée dans le cadre de cette évaluation a révélé que le projet des minéraux de développement (MinDev) a des effets positifs au-delà des résultats directs du projet. Grâce au renforcement des capacités, le projet a soutenu les initiatives de conservation des coopératives ciblées, ce qui a permis de limiter les pratiques néfastes telles que la coupe de bois le long du fleuve Niger, les forages clandestins ou anarchiques et l'utilisation de charbon de bois pour la production de briques en terre cuite, mais aussi de s'engager dans des activités de reboisement. C'est une contribution remarquable à la préservation du fleuve dont dépendent neuf autres pays africains.

Bien que la consolidation des chaînes de valeur et des coopératives participantes soit en cours, l'évaluation a pu observer certaines contraintes découlant de la modalité de financement de leurs activités. Étant donné que l'on a opté pour la mise en réseau avec des institutions de microfinance, l'accès des coopératives de minéraux de développement au financement a suivi une évolution similaire à celle des autres coopératives soutenues sous d'autres projets. Outre les réticences émises par d'autres bénéficiaires, il a été observé que les coopératives d'exploitation minière artisanale étaient confrontées à un problème supplémentaire lié aux titres de propriété foncière des sites sur lesquels elles opéraient.

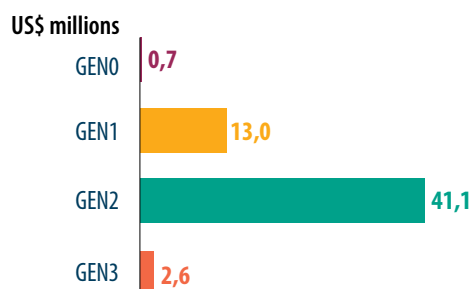
Les observations sur le terrain ont mis en évidence un cas fréquent où les coopératives louent leurs droits d'exploitation aux propriétaires fonciers pour leur activité. Celles-ci ne possèdent donc pas de terres en tant que telles, et/ou ne disposent que de droits d'exploitation souvent plus courts que le calendrier des crédits proposés. En l'absence de titres de propriété foncière, les personnes interrogées ont été invitées à présenter le titre de propriété de leur logement en tant que garantie. Cette demande les a découragés, car la plupart des bénéficiaires n'ont pas un tel goût du risque, et ce, malgré l'avantage économique et le potentiel suggérés par les bénéficiaires à l'équipe d'évaluation. Au vu de cette situation, l'objectif d'augmenter la production et la productivité ne semble pas s'être concrétisé comme prévu.

Le Ministère des mines et de la géologie a pris des mesures devant régler la question des titres fonciers pour l'exploitation minière artisanale, et un décret récent a permis d'attribuer des corridors d'exploitation pour l'exploitation minière à petite échelle. Toutefois, la signature de ce décret et son application étaient en suspens au moment de l'évaluation. Il est difficile d'évaluer la viabilité et la durabilité de la chaîne de valeur développée, mais l'enthousiasme et l'engagement des coopératives bénéficiaires impliquées offrent une perspective positive tandis que le secteur poursuit ses réformes et sa structuration. En ce qui concerne l'utilisation des terres et les activités minières, le PNUD a lancé en 2022 un projet conjoint financé par le PBF avec l'ONU-Habitat et l'ONG ACCORD pour faire face aux risques de conflits liés à l'utilisation des terres et aux conflits liés au secteur minier. Le PNUD, à travers ses différentes interventions dans le secteur minier, a apporté des contributions modestes à un secteur qui détient un potentiel catalytique important pour la trajectoire de développement du pays en matière d'emploi, de mobilisation des ressources nationales et de cohésion sociale.

Questions de genre

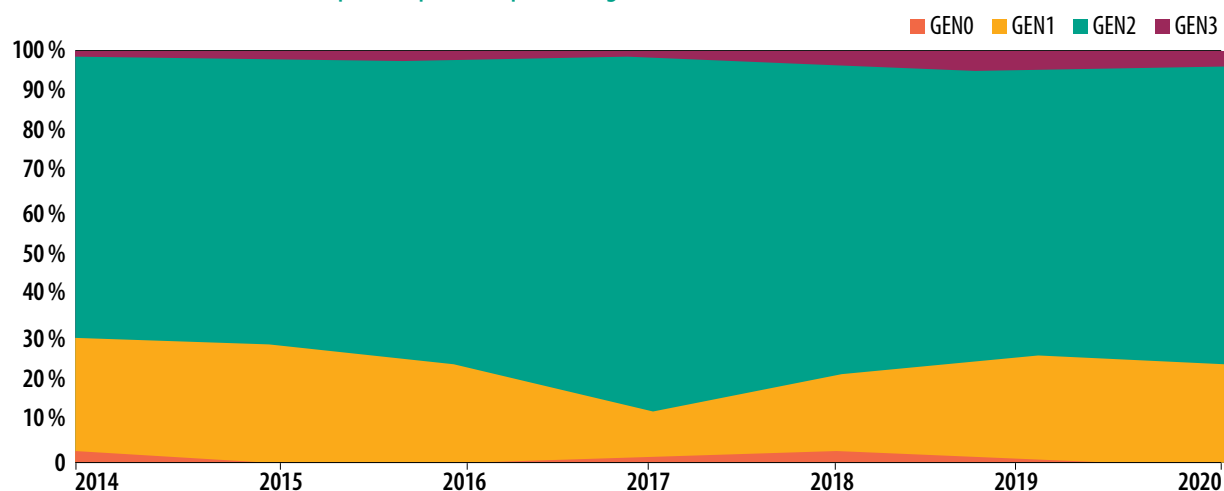
Constat 15 : Le bureau de pays a fait un effort concerté pour cibler les femmes dans ses interventions à travers son portefeuille. À quelques exceptions près, les interventions ciblant les femmes n'ont pas présenté d'approches différenciées reflétant leurs vulnérabilités spécifiques pour répondre à l'ampleur et à la profondeur des inégalités entre les sexes en Guinée.

FIGURE 10 : Dépenses par marqueur de genre 2018-21



Source : Données issues de l'Atlas du PNUD, mars 2022

FIGURE 11: Ventilation des dépenses par marqueur de genre 2014-20



Source : Données issues de l'Atlas du PNUD, mars 2022

La répartition des dépenses du programme au cours du cycle de programmation par rapport au marqueur de genre des Nations unies entre 2018 et 2021 montre que 71,7 % (41,3 millions d'USD) des dépenses ont été allouées à des interventions qui ont affecté de manière significative l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (GEWE). Cette répartition est identique pour les deux résultats (GEN 2). Les GEN 0 et 1, qui indiquent un effet limité de l'intervention sur la GEWE, ont représenté 24 % (13,7 millions d'USD) des dépenses totales du programme. Une tendance similaire peut être observée au cours de la période du programme de pays précédent, alors que les interventions GEN 3, ciblant spécifiquement les questions de genres, étaient limitées (4,5 % des dépenses totales, 2,6 millions d'USD).

Les interventions qui ont été signalées comme n'ayant aucun effet ou un effet limité sur la GEWE correspondent principalement à l'appui du PNUD dans le domaine de la planification du développement. Il s'agit du soutien au Ministère du Plan et à l'Institut national de la statistique ainsi que des projets dans le domaine de l'adaptation écosystémique et de l'information climatologiques. Ils ont, à eux tous, représenté 24 % des dépenses totales du programme entre 2018-2021.

Le bureau de pays a établi une Stratégie pour l'égalité des sexes pour cette période de programme de pays. Le document a toutefois été finalisé à la mi-2019 réduisant sa période de mise en œuvre. La stratégie accorde un rôle important au point focal chargé de l'égalité des sexes, mais au moment de l'évaluation, la désignation de ce rôle dans le bureau de pays n'était pas claire. La mesure dans laquelle le document est utilisé n'était pas évidente durant l'évaluation, mais l'objectif modeste fixé par la stratégie de développer deux projets GEN3 au cours de cette période de DPP a été atteint. Au total, sur les 61 projets actifs au cours de la période couverte par l'évaluation, quatre projets ont été marqués comme GEN 3 avec cependant une part limitée (5 %) des dépenses du programme.

Parmi les projets qui visent spécifiquement à faire des femmes leurs principales bénéficiaires (GEN 3) et qui sont censés contribuer de manière significative à l'égalité des sexes et à l'autonomisation économique des femmes (GEN 2), et bien qu'ils présentent d'autres difficultés de mise en œuvre, peu d'éléments indiquent que les stratégies de mise en œuvre vont au-delà de la priorité accordée aux femmes et aux filles en tant que bénéficiaires cibles. Dans le domaine de l'autonomisation économique, et à l'exception du projet Youth connect, les initiatives visant à améliorer les moyens de subsistance et les opportunités économiques des femmes n'ont pas inclus de considérations spécifiques différentes du soutien fourni de celui des hommes, reconnaissant ainsi la vulnérabilité des femmes bénéficiaires. Par exemple, et malgré toutes ses difficultés opérationnelles, la stratégie déployée pour soutenir le groupe de femmes de Coyah-Fecariah par le biais de PFM ne diffère pas de manière significative de la mise en œuvre du PFM qui cible également les hommes. En ce qui concerne les résultats, la mise en œuvre a rencontré les mêmes difficultés, à savoir la courte durée des formations, l'accès au financement, les marchés. En outre, la stratégie, le suivi et les rapports du projet ne tiennent pas suffisamment compte de l'expérience du bénéficiaire au-delà de la mise en œuvre directe et des avoirs productifs pour prendre en considération les dynamiques de pouvoir au sein des groupes communautaires. Ils ignorent également la façon dont les revenus supplémentaires ont été partagés et utilisés dans les ménages, et la mesure dans laquelle ils soutiennent les objectifs d'autonomisation. Il convient de souligner que des difficultés similaires ont été relevées dans les évaluations d'autres projets PMF dans les pays du Sahel⁷⁵. Dans le même domaine, l'approche adoptée par l'initiative Youth Connect et son accent sur le mentorat est révélatrice de l'intention d'aborder et de mieux comprendre la condition de la femme en favorisant une approche de développement des capacités plus ancrée dans le contexte et mieux adaptée aux bénéficiaires.

Dans le domaine de la gouvernance, la participation des femmes s'est limitée aux activités de prévention des conflits à petite échelle. Les efforts déployés par le bureau de pays pour intégrer la violence fondée sur le genre dans le secteur judiciaire et de la sécurité sont considérables au vu des difficultés du secteur et des améliorations progressives constatées dans le signalement et le traitement des cas de violence fondée sur le genre. Cependant, les limitations de financement rencontrées dans ce domaine ainsi que dans celui de l'autonomisation économique constituent une contrainte de poids pour la capacité du PNUD à mettre en œuvre des stratégies réactives et transformatrices dans le domaine de l'égalité entre les sexes, qui, compte tenu du statut de la femme en Guinée, nécessiteraient invariablement plus de temps et des interventions plus larges.

⁷⁵ « Évaluation à mi-parcours de la seconde phase du programme national plates-formes multifonctionnelles pour la lutte contre la pauvreté au Burkina Faso et l'audit de matérialité des PTFM implantés de janvier 2010 au 30 juin 2013 » ; « Évaluation finale de la seconde phase (2010-2015) du programme national de plateformes multifonctionnelles pour la lutte contre la pauvreté (PN-PTFM/LCP) au Burkina Faso » ; Soubeiga & Togola (2017).

Partenariats

Constat 16 : Bien que le développement de partenariat ait été inégal dans l'exécution du programme pays, des partenariats positifs sont apparus au cours de ce cycle de programme, notamment avec le milieu universitaire et la Banque africaine de développement. Ceux-ci ont permis au PNUD d'accroître la portée et la pertinence de ses interventions.

Le PNUD a développé plusieurs partenariats au cours de cette période de programme de pays. Au niveau du système des Nations Unies, le PBF a été un catalyseur important pour la programmation conjointe des Nations Unies puisque la totalité de son financement est déboursée par le biais de programmes conjoints. Comme présenté dans cette évaluation, ce financement a permis au PNUD de soutenir les autorités avant et pendant ce cycle, en conjonction avec son financement de base, pour faire avancer les réformes clés du pays, notamment dans le secteur judiciaire, de la sécurité et de la cohésion sociale.

Dans certains cas, l'évaluation a noté des incohérences soit dans le suivi du projet conjoint après sa clôture, et/ou dans les différents rôles joués par ces diverses entités. Par exemple, le projet conjoint avec la FAO, qui était, au moment de l'évaluation, le seul projet formel ciblant explicitement le lien entre l'environnement et les conflits, n'a pas été poursuivi avec le PNUD, tandis que les autres agences participantes l'ont fait avec un autre projet financé par le PBF. Dans son intervention ciblant les jeunes vulnérables à la violence politique, l'organisation des Nations Unies pour le développement industriel et l'ONU-HABITAT étaient respectivement en charge des activités génératrices de revenus et des formations aux emplois liés à l'énergie solaire⁷⁶. Enfin, dans le cadre du projet de financement national intégré pour les ODD, financé par le Fonds commun pour les ODD, la participation du PNUD est quelque peu limitée à son soutien actuel à la planification nationale, tandis que l'UNICEF est responsable de la conduite de l'évaluation de l'espace fiscal national envisagée dans le projet⁷⁷. Des questions relatives à la sélection et aux participations des agences de l'ONU au financement du PBF ont également été soulevées dans une récente évaluation du PNUAD et dans l'évaluation du portefeuille du PBF réalisée en 2017.

Hormis le système des Nations Unies, un nouveau partenariat positif a émergé entre le PNUD et la Banque africaine de Développement au cours de cette période de programmation. Comme nous l'avons souligné précédemment, une collaboration de longue date unit les deux agences notamment par le biais de leur soutien respectif au processus de planification du développement national du pays. Au cours de la période concernée, cela s'est concrétisé par la signature de deux accords pour la mise en œuvre d'un projet d'appui au ministère du Plan (voir constat 1 et 2) et du projet PMF parallèlement au projet d'infrastructure routière Coyah-Feccariah de la Banque. Les entretiens ont attesté des difficultés de mise en place de ce partenariat, mais celui-ci a finalement permis à la BAD de sous-traiter certaines activités de son programme d'appui pour bénéficier de l'expertise du PNUD et de sa capacité opérationnelle en termes de rapidité de gestion des projets et procédures de passation des marchés. Ce partenariat ouvre la voie à de nouveaux partenariats de financement, le PNUD ayant également discuté d'accords de partenariat avec la Banque islamique de développement.

Les partenariats établis avec les universités et les instituts publics de recherche et de formation établis par le bureau de pays dans le cadre de la mise en œuvre du programme pays sont un autre domaine qui mérite d'être mentionné et félicité. Plusieurs partenariats ont été développés qui devraient être étendus et reproduits à l'avenir. En dehors de son engagement formel, le PNUD a collaboré avec l'ENATEF, l'ENEA et l'ISAV de la localité de Mamou pour renforcer la formation aux activités de recherche et de collecte de

⁷⁶ Ces deux activités ont subi d'importants revers de planification et d'exécution et n'étaient pas entièrement mises en œuvre lors de l'évaluation finale du projet.

⁷⁷ Le FENU, qui a également participé au projet conjoint, est responsable de l'analyse de l'espace fiscal au niveau local.

données soutenues par le PNUD dans le contexte de l'identification des chaînes de valeur. Le PNUD a appuyé 126 étudiants en master des universités de Boké, Mamou, Kindia, N'Zérékoré et Faranah qui se sont portés volontaires pour réaliser des enquêtes. Grâce à cela, l'ISAV a pu soutenir l'amélioration du charbon de bois bio promu par le PNUD dans son projet.

Dans le cadre du développement de l'aquaculture, le PNUD a favorisé un partenariat entre l'Université d'Astrakhan en Russie et l'Institut vétérinaire de Dalaba pour la réalisation d'études préliminaires visant à soutenir la production d'alevins dans les étangs piscicoles soutenus par le projet. Le laboratoire d'accélération du bureau de pays a également tiré parti des partenariats avec les universités pour piloter la création d'un réseau national pour l'innovation sociale, comprenant déjà 300 membres étudiants, qui ont jusqu'à présent été engagés dans le travail d'exploration du laboratoire d'accélération. D'après le ROAR de 2021, ce réseau sera formalisé en 2022. Grâce à ces partenariats, le PNUD fait preuve d'une approche positive tirant parti des capacités existantes et détenant un potentiel catalyseur et des perspectives pour la durabilité des résultats.

Gestion opérationnelle

Constat 17 : Bien qu'il ne faille pas ignorer le contexte difficile du pays, les lacunes récurrentes dans l'exécution opérationnelle et technique des interventions qui ont causé des retards soulèvent des préoccupations touchant à la qualité et à la ponctualité des analyses et diagnostics préliminaires qui sous-tendent la mise en œuvre des projets dans un contexte de ressources limitées et de délais courts pour les projets.

Pour plusieurs interventions, des problèmes techniques et opérationnels ont entraîné des revers qui suggèrent que le processus préparatoire n'a pas été suffisamment participatif et/ou rigoureux en ce qui concerne l'évaluation des besoins, l'identification des bénéficiaires, le choix des localités bénéficiaires et la planification des activités.

Dans le cadre de l'accès à l'énergie, l'utilisation des fourneaux améliorés n'a pas toujours été concluante en raison des problèmes techniques de ces fourneaux dans certaines localités causés par la mauvaise qualité du sol (cas de Yenguikhory). Ceux développés par le projet ABE ont fonctionné partiellement, car les ménages ne pouvaient pas les utiliser en plein air. Les femmes sont obligées de les installer à l'intérieur d'abris, ce qui, dans certains endroits, nécessite des coûts supplémentaires qui ne sont pas pris en charge par le projet. Par conséquent, bon nombre de ménages ont abandonné l'installation. Le même projet a entrepris de réaliser les premiers forages sans études techniques préalables, ce qui a provoqué des échecs dans les 4 premiers forages pilotes⁷⁸. Dans le cas des PFM de Yenguikhory, la sélection des avoirs productifs aurait pu être mieux adaptée à la demande des femmes bénéficiaires et aux opportunités du marché. Dans le contexte du développement de l'aquaculture, les entretiens ont mis en évidence que la première expérience pilote en Haute-Guinée a d'abord échoué, car les analyses préliminaires ne prenaient pas suffisamment en compte les risques climatiques.

Dans le cas du projet Youth Connect, le manque de financement a limité la portée et la conduite de l'étude de référence initialement prévue par le projet à une simple mission sur le terrain pour identifier les activités et les partenaires locaux. Cela présente un risque pour la poursuite du projet et peut affecter les décisions

⁷⁸ Projet pour la réalisation éventuelle d'études techniques nécessaires, dont les résultats ont permis de lancer la construction de nouveaux forages pour arroser les périmètres maraîchers et alimenter les unités pastorales et les pépinières forestières dans le cadre du développement des écovillages.

stratégiques dans la mise en oeuvre, comme en témoigne la sélection de la radio rurale dans la préfecture de Lola comme plateforme de sensibilisation de la communauté, alors que cette préfecture ne faisait pas partie des préfectures d'intervention du projet ; autre cas qui illustre l'importance du travail préparatoire.

Bien que le PNUD ait adopté des mesures correctives et adapté ses interventions aux circonstances, les lacunes récurrentes dans la qualité et la rigueur de l'analyse qui sous-tend les stratégies et les solutions des projets constituent un risque pour l'efficacité de ces interventions et aussi pour la crédibilité du PNUD en général. En outre, et bien que les revers des projets soient inhérents et constituent un enseignement pour le futur, ils représentent également un fardeau supplémentaire pour le calendrier et le budget habituellement limités des projets. Ceci a été le cas du projet d'aquaculture financé par le Japon et la Russie, mais aussi par les fonds du PBF qui ont subventionné la quasi-totalité des interventions de cohésion sociale du PNUD au cours de ce cycle.

Plusieurs projets du PBF comprenaient la réalisation d'études de référence sous forme d'enquêtes auprès de la population. Sans évaluer la qualité de chacune de ces études, il convient tout de même de noter que le recours régulier à ces sondages permet d'éclairer la mise en œuvre et l'évaluation des projets au fur et à mesure de leur déroulement. En effet, cette pratique permet d'orienter le projet, mais également d'enrichir le débat au-delà des politiques. Bien que la possibilité de tirer parti de leur diffusion à des fins de plaidoyer n'ait pas été démontrée, l'évaluation a noté que leur réalisation était plutôt intensive, nécessitant la mobilisation d'une expertise internationale, engageant des fonds supplémentaires et pouvant ralentir la mise en œuvre des activités du projet. Outre leur valeur, dans la mesure où la pertinence des projets n'est pas remise en question, l'analyse plus sophistiquée fournie par ces enquêtes préliminaires au début de la mise en œuvre profiterait davantage au projet si elle était effectuée au moment de sa conception. Deuxièmement, le temps consacré à l'enquête préliminaire réduit le temps imparti aux activités réelles et peut être considéré comme disproportionné lorsque six mois sont consacrés à cette activité dans un projet d'une durée de vie de dix-huit mois⁷⁹. Cela est particulièrement préjudiciable au projet lorsqu'il se concentre sur une période précise, comme c'est le cas pour les élections. La plupart des activités des trois projets examinés axés sur la période électorale ont été mises en œuvre non pas avant, mais pendant ou, pour la plupart, après les élections. Troisièmement, l'analyse plus approfondie fournie par l'enquête peut remettre en question certains indicateurs définis dans le document de projet⁸⁰. D'autre part, certaines des enquêtes initiales sont des documents de qualité, bien documentés, qui mériteraient d'être partagés au-delà du cercle des personnes impliquées dans les projets et pourraient servir de référence à d'autres projets voire, servir d'outil analytique pour l'élaboration des politiques par le gouvernement⁸¹.

⁷⁹ Des exemples de cette situation peuvent être relevés dans le projet « Appui aux femmes chefs de file communautaires pour la prévention des éventuels conflits liés aux élections législatives et présidentielles de 2020 » où une enquête de perception préliminaire (labellisée « étude de référence » n'a été achevée qu'en septembre 2020) alors que le projet avait été officiellement lancé en décembre 2019 ; il en va de même pour le projet « Appui à la réduction de l'instrumentalisation et des violences politico-sociales des jeunes taxis-motards en période électorale ».

⁸⁰ C'est le cas du projet « Appui aux femmes chefs de file communautaires pour la prévention des éventuels conflits liés aux élections législatives et présidentielles de 2020 ».

⁸¹ Les rapports produits dans le cadre du projet « Appui aux femmes chefs-de file communautaires pour la prévention des éventuels conflits liés aux élections législatives et présidentielles de 2020 » (« Enquête initiale » et « Cartographie des organisations non formelles de femmes et jeunes filles dirigeantes communautaires de 5 communes de Conakry » fournissent des données sociologiques qui pourraient être exploitées au-delà du projet ; il en est de même pour « l'Enquête initiale de perception des communautés vis-à-vis des infrastructures sociales de paix en Guinée forestière » produite dans le cadre du projet « Appui à la participation des jeunes à la prévention des conflits en période électorale et la pérennisation des Synergies locales de paix ».

2.4 Évaluation de la performance des programmes de pays

Le tableau suivant donne une vue d'ensemble de la performance du programme de pays, en utilisant les cinq critères d'évaluation convenus au niveau international : la pertinence, la cohérence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité, ainsi qu'un ensemble de paramètres pour chacun des critères. Un barème de notation à quatre points est utilisé, 4 étant la note la plus élevée et 1 la plus basse.⁸² Ce tableau d'évaluation doit être lu en gardant à l'esprit les résultats présentés dans les sections précédentes, qui fournissent une justification plus détaillée des évaluations.

TABLEAU 1 : Notation de la performance des programmes de pays

Critères et paramètres	Note globale (échelle 1-4)	Remarques/justification
1. PERTINENCE	3	
1. A. Adhésion aux priorités nationales de développement	3	Tous les aspects du programme de pays étaient en adéquation avec le plan national de développement du pays et la vision globale pour 2030. La mise en œuvre du programme de pays a reflété toutes les solutions de signature du plan stratégique du PNUD. Le programme a également été réactif à l'évolution du contexte et s'est adapté au cours des événements dans le pays.
1. B. Adéquation avec les objectifs de l'ONU/PNUD	4	
1. C. Pertinence de la logique du programme	2	
2. COHÉRENCE	2	
2. A. Cohérence interne du programme	2	La conception et la mise en œuvre du programme de pays ont reflété certaines complémentarités dans la réalisation des résultats du programme de pays, mais la répartition géographique et la concentration des projets n'ont pas permis de maximiser les synergies potentielles au sein du portefeuille et à travers celui-ci, bien que des pratiques positives émergent. Bien qu'inégaux, des partenariats positifs ont été établis par le bureau de pays dans l'ensemble du portefeuille et une partie importante du portefeuille est fournie par des programmes conjoints.
2. B. Cohérence externe du programme	3	

⁸² 4 = Satisfaisant/réalisé : Une note de ce niveau signifie que les résultats dépassent les attentes/Tous les produits et les résultats attendus du programme ont été réalisés ; 3 = Modérément satisfaisant/moyennement atteint : Une note de ce niveau est utilisée lorsque la contribution des programmes du PNUD présente certaines limites qui empêchent une excellente note, mais aucune lacune majeure n'a été constatée. Un grand nombre des produits/résultats prévus du programme ont été réalisés et les résultats attendus seront probablement atteints. Dans l'ensemble, l'évaluation est essentiellement positive, et les problèmes étaient peu nombreux par rapport aux conclusions positives ; 2 = Modérément insatisfaisant/partiellement atteint : Une note de ce niveau est utilisée lorsque des lacunes importantes sont identifiées, mais qu'il y a également eu des constatations positives. Seuls certains des produits et des résultats escomptés ont été réalisés/atteints. Dans l'ensemble, l'évaluation est moins positive ; 1 = Insatisfaisant/Non réalisé : Une note de ce niveau signifie que la contribution du programme du PNUD a été confrontée à de graves contraintes et que l'évaluation négative l'emporte sur toute évaluation positive. La réalisation des produits/résultats prévus a été limitée ou inexistante.

Table 1 (suite)

Critères et paramètres	Note globale (échelle 1-4)	Remarques/justification
3. EFFICIENCE	2	
3. A. Respect des délais	2	Des problèmes liés à l'efficacité de la mise en œuvre du programme ont été constatés en raison de retards récurrents dus à des difficultés opérationnelles, au déploiement tardif du personnel, mais aussi à une préparation insuffisante des projets. L'analyse de faisabilité et l'analyse technique étaient souvent trop succinctes pour éviter les contretemps techniques et opérationnels lors de la mise en œuvre des projets. Le PNUD a fait quelques efforts fructueux pour étendre sa mobilisation de ressources à de nouveaux partenaires, malgré l'évolution du contexte sociopolitique, mais n'a toujours pas atteint l'objectif de mobilisation de ressources présenté dans le DPP.
3. B. Efficacité de la gestion	2	
4. EFFICACITÉ	2	
4. A. Réalisation des résultats et des produits escomptés	3	Le programme de pays a progressé vers la réalisation de presque tous les produits prévus. Dans le même temps, certains produits n'ont pas pu être réalisés en raison de l'appropriation et de l'adoption limitée au niveau national résultant de l'effet combiné de la crise politique et de la pandémie de COVID-19. La réalisation des résultats est également limitée en raison de la fragmentation des interventions en projets individuels pour la plupart, et de leur répartition géographique. Les interventions visant à soutenir les objectifs d'emploi et de cohésion sociale ont manqué de profondeur, en raison de leur courte durée et du manque de financement, et n'ont pas permis de déployer un ensemble d'activités combinant des réponses pour stimuler à la fois la demande, l'offre et l'environnement favorable. Enfin, le bureau de pays a fait un effort concerté pour cibler les populations vulnérables, en particulier les femmes, les jeunes et les personnes ayant des besoins particuliers, mais ces interventions n'ont pas été différenciées pour refléter leurs vulnérabilités spécifiques et suivent pour la plupart une stratégie de mise en œuvre similaire à celle des autres groupes cibles.
4. B. Inclusion du programme (inclusion de ceux qui risquent d'être laissés pour compte)	2	
4. C. Priorité accordée à l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes	2	
4. D. Les processus de programmation ont adhéré aux principes du développement durable	2	

◀ Table 1 (suite)

Critères et paramètres	Note globale (échelle 1-4)	Remarques/justification
5. DURABILITÉ	2	
5. A. Capacité de durabilité	2	La durabilité des résultats est incertaine pour la plupart des interventions, en particulier le travail de développement des capacités institutionnelles, en raison de l'appropriation et de l'utilisation limitées des résultats et de l'expérience des projets. Ces résultats constituent néanmoins une base de travail lorsque l'environnement institutionnel deviendra plus propice et moins fluide. Le programme de pays a inclus plusieurs interventions directes et indirectes qui soutiennent les objectifs de financement du développement. Bien qu'à un stade précoce, les efforts visant à promouvoir la mobilisation des ressources nationales et, plus généralement, le soutien apporté au processus de développement national et aux stratégies sectorielles, constituent une base pour la mobilisation des ressources avec d'autres partenaires.
5. B. Le financement du développement	3	

CHAPITRE 3

CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS ET RÉPONSE DE LA DIRECTION



Ce chapitre présente les conclusions de l'évaluation de la performance et des contributions du PNUD aux résultats de développement en Guinée, les recommandations et la réponse de la direction. Les recommandations proposées par l'évaluation ont été formulées de manière à permettre une certaine souplesse dans leur mise en œuvre, compte tenu du contexte politique fluide dans lequel la Guinée entame sa transition politique.

3.1 Conclusions

Conclusion 1 : Au cours de cette période de programmation, le PNUD a continué à jouer un rôle important dans l'accompagnement des autorités nationales dans l'élaboration des principaux cadres de planification de politiques nationales et sectorielles et en soutenant les capacités institutionnelles pour leur coordination et leur mise en œuvre. Dans le même temps, les effets combinés de la pandémie de COVID-19, de l'instabilité politique et des capacités d'absorption des institutions n'ont pas permis de créer un environnement propice à l'ancrage et au maintien des résultats des projets.

Le PNUD qui a été un acteur essentiel et un soutien important des ministères centraux a apporté un appui continu aux dimensions clés du processus de développement national, à l'assistance électorale, au système judiciaire et aux réformes du secteur de la sécurité. L'évolution du contexte et les tensions politiques en Guinée ont limité la portée de l'appui de base à la gouvernance pour répondre aux problèmes posés par la cohésion sociale dans le pays. Les effets combinés de la pandémie et de la crise politique ont restreint les perspectives d'appropriation nationale, limitant à leur tour l'adoption et la durabilité du développement des capacités institutionnelles. Comme très peu de projets d'aide au développement en Guinée ont été mis en œuvre selon des modalités de mise en œuvre nationale et que l'appui budgétaire direct est très limité, les perspectives d'appropriation nationale des efforts de développement des capacités institutionnelles semblent encore plus restreintes.

Conclusion 2 : Le PNUD a apporté d'importantes contributions à la mise à jour des politiques et des cadres stratégiques nationaux pour la gestion durable du capital naturel de la Guinée et la lutte contre le changement climatique. Les interventions au niveau local fournissent un soutien utile au développement de moyens de subsistance durables pour les communautés rurales, mais elles ne sont pas clairement centrées sur la résilience et manquent de conceptualisation.

Le contexte de la Guinée est que la distribution des vulnérabilités et du changement climatique est inégale entre ses quatre grandes régions, entre et au sein des communautés, entre les systèmes agricoles et agropastoraux, et entre les générations et les sexes dans une communauté donnée. Ni le processus de conception des projets du DPP ni celui du Programme de pays n'ont été éclairés par l'évaluation de la vulnérabilité climatique quant aux voies de résilience recommandées. La tendance du Programme à se concentrer sur les activités ne lui a pas permis de suivre l'approche intégrée nécessaire pour renforcer la résilience. Bien que de nombreuses activités renforcent les moyens de subsistance des communautés et des ménages cibles et contribuent à améliorer l'adaptation au changement climatique, leur approche de la résilience est restée trop vague. Cependant, une approche intégrée plus avancée qui peut renforcer la résilience prend forme dans les écovillages dans le cadre du projet ABE.

Conclusion 3 : Le soutien du PNUD à l'emploi des femmes et des jeunes dans le secteur non minier a eu un effet limité jusqu'à présent en raison de la nature ponctuelle du développement des capacités et de l'accompagnement et de l'inadéquation des modalités promouvant l'accès au financement. Bien qu'envisagé, le soutien fourni a été principalement axé sur la création accrue d'entreprises, sans soutien proportionnel pour assurer l'intégration des chaînes de valeur et encourager un environnement favorable à l'accès aux financements.

Le PNUD a cherché à fournir des moyens de subsistance et des opportunités d'emploi aux groupes de femmes et de jeunes par le biais d'interventions directes et indirectement par ses interventions dans le domaine de la cohésion sociale et de la prévention des conflits. Cependant, les résultats individuels obtenus par ces interventions se sont avérés insuffisants pour assurer un soutien adéquat aux bénéficiaires et garantir un ensemble de mesures de soutien qui répondent à leurs besoins (financement, réductions des risques, mentorat, incubation, mise en relation avec la chaîne de valeur) en raison de la courte durée et du financement limité. L'appui du PNUD pour soutenir les incitations et les changements dans les cadres réglementaires n'a pas été évident.

Conclusion 4 : Bien que précoce, le PNUD apporte une contribution positive à la fois à la diversification économique et à la gouvernance du secteur minier au niveau local, ce qui peut soutenir les objectifs plus larges de cohésion sociale. Malgré son implication dans les questions environnementales, l'engagement du PNUD dans le secteur n'a pas approfondi la prise en compte et l'intégration du lien entre l'environnement, la gestion des ressources naturelles et les conflits dans le cadre des interventions du portefeuille du FEM.

Le PNUD a mis à profit son positionnement antérieur en contribuant à la révision des cadres réglementaires au niveau national pour le secteur minier afin d'étendre le soutien pertinent aux autorités locales en améliorant la supervision et la gestion des ressources liées aux activités minières. L'opérationnalisation de l'exploitation minière artisanale, à travers la valorisation des minéraux de développement, favorise ainsi les opportunités d'emploi et la diversification du secteur. S'il y a encore beaucoup à faire pour optimiser le potentiel du secteur et consolider les résultats des interventions du PNUD, la place centrale qu'occupe ce secteur rend le positionnement du PNUD d'autant plus pertinent. Bien que certaines interventions n'aient pas toujours été concluantes, il y a potentiellement une opportunité manquée de renforcer les synergies entre les interventions du secteur minier et environnemental, compte tenu du positionnement du PNUD dans le domaine de l'environnement et auprès du FEM.

Conclusion 5 : La gestion opérationnelle et technique des programmes est entravée par des faiblesses dans la phase préparatoire préalable à la planification et au lancement des projets. Celles-ci entraînent des contretemps lors de la mise en œuvre et, par ricochet, des retards dans l'exécution.

La mise en œuvre des projets a été particulièrement difficile en raison du contexte fluctuant de l'effet de la pandémie de COVID-19, entraînant ainsi des retards et des changements dans la stratégie du programme de pays. Cependant, l'évaluation a relevé aussi des preuves récurrentes de revers techniques et opérationnels qui ont exacerbé l'échéancier déjà court des projets en raison d'un manque de rigueur dans les études de faisabilité, et d'une participation limitée des bénéficiaires dans l'orientation des activités. Ces problèmes ont représenté une charge supplémentaire pour la mise en œuvre du projet et peuvent présenter des risques à terme pour la crédibilité du PNUD et la participation active des partenaires dans ses interventions.

3.2 Recommandations et réponse de la direction

RECOMMANDATION 1.



La conception du prochain programme de pays devrait s'accompagner d'analyses et d'une théorie du changement propres à chaque région afin de permettre de mieux articuler l'approche du PNUD en matière d'appui à la résilience des communautés et de développer des synergies spécifiques entre les différentes parties de son programme.

Un ensemble de sous-théories du changement, à la fois explicites et imbriquées, permettront de guider l'établissement de synergies de ses diverses interventions et contribueront à fournir des orientations opérationnelles pour renforcer la résilience des systèmes socioécologiques des populations rurales. Si elles sont étayées par des analyses situationnelles et des évaluations de vulnérabilité rigoureuses, elles peuvent également contribuer à définir des stratégies de coordination et de partenariat avec d'autres partenaires du développement pour créer des synergies et établir un meilleur partenariat avec les autorités locales décentralisées. Cela serait favorable à l'orientation proposée par la dernière évaluation du PNUAD, qui avait recommandé une plus grande coordination au niveau régional entre les agences des Nations Unies.

Réponse de la direction : **Accepte entièrement**



Le Bureau de pays accepte la recommandation et s'inscrit dans une logique de planification stratégique et conjointe depuis le début du cycle et en parfaite adéquation avec les priorités nationales de développement durable de la Guinée. Le bureau a participé activement aux actions conjointes organisées par le SNU en Guinée notamment la planification et programmation conjointes, les examens et le suivi de la mise en œuvre conjointe. Sur la base du document de planification nationale, le bureau veillera à ce que son positionnement qui s'établira en fonction de son avantage comparatif s'inscrive dans une logique conjointe tout en prenant en compte les analyses faites localement et/ou sectoriellement. Les analyses diagnostiques et la théorie du changement spécifiques par région se feront sur la base des priorités régionales de développement et de données disponibles au niveau décentralisé. C'est pourquoi le Bureau s'investira dans une dynamique conjointe d'accompagnement de la production et de la diffusion de connaissances ainsi que de schémas de développement et d'aménagement régionaux afin de faciliter la planification conjointe d'action visant à soutenir la résilience des communautés. De ce fait, les principales actions identifiées pour répondre aux recommandations sont les suivantes :

Action(s) clé(s)	Date d'achèvement	Unité(s) responsable(s)	Suivi*	
			Commentaires	Statut
1.1 Appuyer la production et la diffusion de rapports économiques et sociaux par région administrative, rapports qui prendront en compte les résultats des interventions du PNUD et de tous les partenaires et serviront de base pour une meilleure planification du développement des régions	Décembre 2023	Unité politique et stratégie		

1.2 Renforcer les capacités des structures en charge de la planification et du suivi évaluation au niveau central et déconcentré	Décembre 2023	Unité politique et stratégie		
--	---------------	------------------------------	--	--

RECOMMANDATION 2.



Le PNUD devrait trouver de nouvelles occasions dans la transition politique en cours pour étendre son soutien à la gouvernance notamment aux réformes fondamentales et structurelles de l'administration publique et de la fonction publique, avec le but de renforcer la capacité d'absorption de l'administration à court terme et de renforcer l'efficacité, l'efficience et la transparence dans la mise en œuvre des politiques publiques à moyen et long terme.

Il est nécessaire d'équilibrer le développement des capacités institutionnelles à court et à long terme dans l'administration publique et la fonction publique afin de tracer des voies pour améliorer la capacité à court terme des institutions à diriger les projets d'aide au développement au niveau national pour promouvoir l'appropriation nationale et, parallèlement, afin d'aider le pays à consolider les fondements de l'administration publique. Le PNUD devrait découvrir des opportunités dans ce nouvel environnement, bien qu'instable, pour soutenir les réformes structurelles de l'administration publique qui peuvent compléter le développement des capacités sectorielles en cours et contribuer à leur consolidation à l'avenir.

Réponse de la direction : **Accepte entièrement**



Le Bureau de pays accepte la recommandation. En effet, les actions d'appui du bureau en cours s'inscrivent dans cette logique. Accompagner le Gouvernement dans le dialogue social en cours est l'une des actions prioritaires du moment. Permettre au Gouvernement de disposer d'un document référentiel de planification a conduit le bureau PNUD à soutenir l'élaboration du Programme de référence intérimaire, document-cadre de planification. Le bureau reste actif dans son appui aux domaines prioritaires.

Action(s) clé(s)	Date d'achèvement	Unité(s) responsable(s)	Suivi*	
			Commentaires	Statut
2.1 Renforcer les cadres de dialogue, de participation et de mobilisation sociétale pour une gouvernance apaisée et inclusive	Décembre 2023	Cluster gouvernance économique et démocratique		
2.2 Appuyer la mise en œuvre des réformes de l'administration publique et de la gestion des finances publiques	Décembre 2023	Unité politique et stratégie		
2.3 Renforcer les capacités des structures de contrôles à priori et à posteriori dans la gestion des finances publiques	Mars 2024	Unité politique et stratégie		

Recommandation 2 (suite)

2.4 Renforcer les capacités en matière de coopération Sud-Sud et triangulaire et de diplomatie économique	Décembre 2023	Unité politique et stratégie		
2.5 Renforcer la pratique évaluative au sein des structures nationales en charge du contrôle et de l'évaluation pour une plus grande redevabilité et transparence dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques	Février 2024	Unité d'appui à la gestion des programmes		

RECOMMANDATION 3.



Le PNUD devrait engager des réflexions sur les progrès, les succès, les difficultés et enseignements de son positionnement actuel dans le secteur minier en vue d'articuler et de consolider un portefeuille cohérent d'interventions pour son prochain programme de pays ciblant les difficultés multidimensionnelles et complexes de ce secteur.

Le PNUD est en bonne position pour affirmer son soutien dans un secteur hautement complexe, mais crucial pour la trajectoire de développement du pays et le redressement après la pandémie. Le PNUD devrait tirer parti de la préparation du prochain programme de pays pour mener des analyses et des consultations et faire le point sur le développement du secteur. Il devrait également identifier le positionnement des autres partenaires afin de concevoir un portefeuille de soutien réaliste et cohérent qui s'étende aux aspects liés à son positionnement, à la gouvernance, à la prévention des conflits et à la croissance inclusive. Le bureau de pays pourrait tirer parti de l'expertise du bureau d'innovation stratégique du PNUD dans le développement de portefeuilles d'interventions pour soutenir cet effort.

Réponse de la direction : **Accepte entièrement**



Le Bureau de pays accepte la recommandation, qui constitue selon lui une occasion de faire le bilan de la mise en œuvre de ces actions durant le cycle. C'est le moment de montrer quels sont les problèmes et d'identifier les pistes d'opportunités qui constitueront un cadre de référence pour l'élaboration de documents programmatiques.

Action(s) clé(s)	Date d'achèvement	Unité(s) responsable(s)	Suivi*	
			Commentaires	Statut
3.1 Organiser un atelier bilan des interventions du PNUD dans le secteur minier	Juin 2023	Cluster gouvernance économique et démocratique		

3.2 Consolider la réponse programmatique pour une gouvernance démocratique et institutionnelle inclusive et durable en évaluant l'impact de la stratégie d'appui à la transition du PNUD et du SNU (2022-2023)	Décembre 2023	Cluster gouvernance économique et démocratique		
3.3 Accompagner l'actualisation de la politique RSE	Décembre 2023	Cluster gouvernance économique et démocratique		

RECOMMANDATION 4.



Le PNUD devrait rechercher des possibilités d'enraciner ses interventions en matière d'égalité entre les sexes dans les interventions d'autres agences des Nations Unies dans le but de développer une réponse globale aux questions liées au genre qui tiendra compte des vulnérabilités et des besoins spécifiques des femmes et des filles guinéennes.

Il est possible d'étendre les partenariats avec d'autres agences des Nations Unies dans la mise en œuvre des interventions liées au genre afin d'améliorer la contribution globale à l'autonomisation des femmes. Ceci permettra également de proposer une réponse globale et complémentaire des Nations Unies aux problèmes liés à l'égalité entre les sexes. L'engagement dans l'autonomisation économique et la lutte contre les violences fondées sur le genre fournit des points d'entrée positifs à examiner, en tirant parti de l'évolution de la coordination des Nations Unies dans le contexte de pays.

Réponse de la direction : **Accepte entièrement**



Le Bureau de pays accepte la recommandation et tient à souligner que les actions engagées dans le cadre de l'égalité des sexes ont eu des résultats assez encourageants. Le Bureau a participé activement et efficacement aux actions conjointes avec toutes les autres agences et particulièrement celles portant sur le genre, avec un encadrement éprouvé (Gender Gold). Renforcer cette participation en allouant plus de ressources aux questions liées au genre notamment la prise en compte des vulnérabilités et des besoins spécifiques des femmes et des filles guinéennes fera l'objet d'une attention particulière.

Action(s) clé(s)	Date d'achèvement	Unité(s) responsable(s)	Suivi*	
			Commentaires	Statut
4.1 Organiser un atelier bilan des interventions du PNUD en matière de genre	Juin 2023	Cluster Transformation économique et développement durable		

Recommandation 4 (suite)

4.2 Mener une étude sur les vulnérabilités et les besoins spécifiques des femmes et jeunes filles guinéennes dans le contexte de la crise financière mondiale et particulièrement dans celui de la transition en cours dans le pays	Décembre 2023	Cluster Transformation économique et développement durable		
4.3 Appuyer le développement de programmes conjoints interagence de réponse globale aux questions liées au genre	Janvier 2024	Cluster Transformation économique et développement durable		

RECOMMANDATION 5.



Le bureau de pays devrait renforcer la rigueur, la ponctualité et la supervision des études de préféabilité et de l'état des lieux qui précèdent le lancement de ses projets afin de réduire les risques liés à d'éventuels revers techniques et d'éviter d'alourdir la progression des projets avec de courtes durées de mise en œuvre.

Le PNUD devrait renforcer la rigueur et l'utilisation des analyses préparatoires qui éclairent les stratégies de mise en œuvre afin de s'assurer que les revers au niveau des activités ne compromettent pas la dynamique du projet, en particulier dans le contexte d'un financement à court terme. Dans ce cas, le PNUD devrait tirer parti de ses ressources de base avant le lancement du projet pour améliorer la préparation de l'exécution technique et opérationnelle des projets.

Réponse de la direction : **Accepte entièrement**



Le Bureau accepte la recommandation et note la pertinence de la recommandation qui du reste est apparue à plusieurs reprises dans les conclusions de ses instances de gestion. Une analyse minutieuse doublée de la mise en place d'instruments visant à renforcer la qualité des projets sera établie à cet effet.. La rigueur et la régularité des instances de gestions du programme et des projets de Bureau seront de mise.

Action(s) clé(s)	Date d'achèvement	Unité(s) responsable(s)	Suivi*	
			Commentaires	Statut
5.1 Revoir la composition des membres du comité d'assurance qualité du bureau et intégrer dans son mandat l'approbation du démarrage des projets en s'assurant que toutes les exigences sont prises en compte	Décembre 2023	Unité d'appui à la gestion des programmes		
5.2 Élaborer, valider et partager une liste de contrôle, de validation, de mise en œuvre, de suivi et de clôture des projets	Décembre 2023	Unité d'appui à la gestion des programmes		

ANNEXES



Les annexes du rapport (dont la liste apparaît ci-dessous) sont disponibles sur le site web du Bureau indépendant d'évaluation à l'adresse suivante : <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/13387>

Annexe 1. Cahier des charges de l'évaluation

Annexe 2. Le pays en bref

Annexe 3. Cadre d'évaluation

Annexe 4. Personnes consultées ou interrogées

Annexe 5. Documents consultés

Annexe 6. Liste des projets à examiner

Annexe 7. État des indicateurs de résultats et de production du programme de pays

**BIE****Bureau
Indépendant
d'Évaluation**

Programme des Nations Unies pour le Développement

Bureau d'évaluation indépendant
Programme de développement des Nations Unies
One UN Plaza, DC1-20th Floor
New York, NY 10017, USA
Tel. +1(646) 781 4200

[/www.undp.org/evaluation](http://www.undp.org/evaluation)[/UNDP_Evaluation](https://twitter.com/UNDP_Evaluation)[/evaluationoffice](https://www.youtube.com/evaluationoffice)[/indep-evaluation-office](https://www.linkedin.com/company/indep-evaluation-office)

Évaluations pour un #strongerUNDP