



Note d'analyse du portefeuille pays

République de Guinée

Période couverte : 2019

PP-GIN 2019-2023

Table des matières

1	Implication des leçons apprises et recommandations.....	5
1.1	Leçons apprises d'ordre institutionnelles, stratégiques, organisationnels.....	5
1.2	Recommandations pour l'apprentissage organisationnel de Enabel.....	8
1.3	Recommandations pour la coopération belge.....	8
2	Propositions et justification des modifications du portefeuille ou stratégie pays.....	9
3	Recommandations pour le programme de coopération futur.....	9
	Annexe 1. Synthèse des recommandations.....	10

Fiche signalétique du portefeuille

Pays	République de Guinée
Code de portefeuille	PP GIN 2019-2023
Institution partenaire	Ministère de la Coopération Internationale et de l'Intégration Africaine
Budget total	45 M€
Durée du portefeuille	60 mois
Date de début de la Convention spécifique	14 décembre 2018
Date de démarrage du portefeuille pays	14 décembre 2018
Date de fin de la Convention spécifique	13 décembre 2023
Impact	Contribuer à la croissance économique durable et inclusive sur l'axe Conakry-Kindia-Mamou
Outcomes	Pilier entrepreneuriat : contribuer à la création d'emplois décents et de qualité et à l'augmentation de revenus stables et durables des hommes et des femmes entrepreneurs sur l'axe Conakry-Kindia-Mamou. Pilier « Elle décide » : renforcer l'accessibilité aux droits reproductifs et sexuels pour les femmes et les enfants, les adolescents et les jeunes. Pilier formation, études et expertises : améliorer les performances de parties prenantes de la coopération guinéo belge en phase avec les opportunités économiques et le développement du capital humain sur l'axe Conakry-Kindia-Mamou.
Groupes cibles	- Entrepreneurs actifs dans les filières ananas, mangue et pomme de terre sur l'axe Conakry-Kindia-Mamou. - Micro, petites et moyennes entreprises existantes et actives dans les centres urbains de Conakry, Kindia et Mamou. - Femmes entrepreneures actives dans les filières porteuses. - Structures publiques et privées offrant des services aux entrepreneurs. - Femmes, adolescents et enfants des régions de Conakry, Kindia et Mamou. - Autorités locales. - Décideurs publics et acteurs du programme de coopération guinéo belge.

Liste des interventions du portefeuille	Pilier 1 Entreprenariat : - Intervention 1 : Entreprenariat Agricole - Intervention 2 : Entreprenariat Urbain - Intervention 3 : Entreprenariat Féminin
	Pilier 2 : Promotion des droits sexuels et reproductifs (PDSR) – She Decides
	Pilier 3 : Projet de formations, études et expertises – Capacita
Période couverte par le rapport	2019

1 Implication des leçons apprises et recommandations

1.1 Leçons apprises d'ordre institutionnelles, stratégiques, organisationnels

1. La première leçon tirée du démarrage du portefeuille concerne la **construction de la relation partenariale avec les autorités guinéennes**. Lors de la formulation, les modalités de gestion du portefeuille n'ont pas été suffisamment discutées avec le partenaire, on pense notamment au recours aux marchés publics selon la législation belge qui est mentionné dans un article en annexe de la convention spécifique mais dont la mise en application pratique n'avait pas fait l'objet de discussions préalables. Les autorités guinéennes ont découvert a posteriori cette question, lors des discussions sur la lettre d'entente, considérant cette disposition comme une remise en cause de leur légitimité et de leur souveraineté. La signature de la lettre d'entente qui devait formaliser un accord déjà acquis s'est transformée en point de blocage nécessitant 8 mois de discussions, retardant d'autant la mise en place des organes de gouvernance et in fine le démarrage effectif du portefeuille. On retiendra que le partenariat ne se décrète pas, qu'il se construit et nécessite du temps pour se connaître mutuellement et pour bâtir la confiance.
2. Un des freins à la construction de ce partenariat est la **capacité du partenaire à assurer un dialogue de haut niveau** et à animer efficacement les mécanismes de gouvernance du portefeuille. A ce jour, le MCIA peine à assumer ces fonctions et on déplore des reports fréquents de réunions, l'absence de communication interne, le partage non assuré des documents, un mécanisme de prise de décision inefficace, dans une approche très formaliste (par exemple : 3 mois de discussions internes pour nommer un point focal pour un comité de pilotage). Cette inefficience pose un risque réel pour le pilotage et possiblement pour l'exécution du programme.
3. Une autre leçon concerne la **planification du démarrage beaucoup trop ambitieuse**, au regard de la jeunesse du partenariat, de la fragilité du contexte, des ressources humaines disponibles, des conditions institutionnelles à réunir, de la nécessité de clôturer le programme de démarrage encore en cours. En effet, les équipes du programme de démarrage ont consacré une importante partie de leur temps de travail à la clôture des activités et ont entamé le nouveau portefeuille tardivement. D'autre part, on constate une estimation bien trop optimiste des dépenses de la 1^{ère} année. Le découpage par année du budget du portefeuille a été réalisé de façon théorique au moment de la formulation et a été reporté à l'identique dans la programmation 2019, alors que les équipes d'interventions n'étaient pas encore en place et n'avaient pas effectué l'exercice habituel de planification opérationnelle et financière détaillée.
4. La quatrième leçon est relative aux **ressources humaines**. Une partie des retards dans la mise en œuvre du démarrage est liée à la mise à disposition tardive des ressources humaines (nationales et internationales) et au temps nécessaire pour donner aux nouveaux collaborateurs le temps de connaître l'organisation. Les délais de recrutement et d'accompagnement à la fonction ont certainement été sous évalués, il est donc nécessaire de pouvoir anticiper les procédures de recrutement et de mieux appuyer leur déroulement au niveau national. Il convient également de prendre en considération la faible attractivité du pays pour le personnel expatrié, en raison d'une réputation

d'environnement difficile, du contexte politique tendu, de la faible qualité des services (sanitaires notamment), de l'offre culturelle très limitée.

5. L'autre leçon relative aux ressources humaines concerne le **profil de l'expertise**. La nouvelle approche « Private Sector Development » a nécessité de diversifier les profils des équipes et d'aller rechercher des compétences pas toujours disponibles en interne (connaissance fine du secteur privé, des outils et approches novatrices, des réseaux existants en Guinée et à l'international...). Enabel doit attirer de nouveaux profils (souvent plus jeunes), renforcer et fidéliser son réseau d'expertise dans ce secteur.
6. En termes opérationnels, l'expérience de cette première année montre que l'évolution et **les exigences par rapport aux outils utilisés par Enabel** ne sont pas encore totalement maîtrisées par les équipes et nécessitent encore un temps d'apprentissage. Pour certaines procédures, telles que les subsides ou les nouveaux outils connectés, la marge d'amélioration reste importante. A noter également que la faible qualité de la connexion internet et sa variabilité ne favorisent pas non plus cet apprentissage. Si la situation ne s'améliore pas, cette limite peut avoir des conséquences sur nos ambitions en termes d'innovation ou digitalisation. Toujours en termes d'outils, le portefeuille attendait beaucoup des accords de siège passés entre Enabel Bruxelles et le FNUAP, avec l'espoir de contractualiser rapidement pour la mise en œuvre d'un volet entier du programme She Decides. Après 6 mois de discussions, les obstacles administratifs n'ont pas pu être levés et l'intervention a dû annuler cet accord pour passer un Marché Public. On en retiendra que malgré la volonté évidente des agences et des équipes techniques de Enabel comme du FNUAP, la complexité administrative des UN peut constituer un facteur bloquant important.
7. Au niveau institutionnel, l'année 2019 aura permis de constater les difficultés de **coordination du Plan National de Développement Economique et Social** (PNDES). Le Dispositif Institutionnel de Suivi Evaluation compte 8 groupes subdivisés en 22 sous-groupes. La participation de la Belgique (Ambassade + Enabel) a été sollicitée dans 7 des 8 groupes mais force est de constater qu'en cette fin d'année 2019, ce dispositif n'est pas encore fonctionnel. Les réunions tenues lors de second semestre se sont la plupart du temps limitées à discuter des TDR, des participants et du mode de fonctionnement des groupes, sans aller sur le fond. On peut d'ailleurs interroger l'utilité de mettre en place fin 2019 un dispositif aussi lourd pour suivre un programme se terminant en 2020 ! Dans cette situation, l'appui initialement prévu dans le programme PDFEE/Capacita pour la coordination de l'aide ne semble plus aussi pertinent qu'au moment de la formulation.
8. Toujours concernant Capacita, la délégation de gestion opérée par les autorités guinéennes vers l'opérateur privé turc Albayrak induit de profondes modifications des missions du **Port Autonome de Conakry** (PAC). La mission réalisée par le Port d'Anvers courant 2019 a confirmé ce changement fondamental dans la mesure où le PAC n'assure plus aucun service portuaire et se limite à quelques activités de contrôle régalién. L'appui au PAC constitue l'objet du résultat 1 de Capacita, lequel devra faire l'objet d'une réorientation complète. Malheureusement, le fait d'avoir intégré le PAC dans le comité de pilotage de Capacita va compliquer cette réorientation (cf dispositions de la Convention Spécifique). Avec ou sans réorientation, il ne semble pas pertinent de choisir un bénéficiaire de l'intervention comme membre de droit du comité de pilotage de cette même intervention (risque évident de conflit d'intérêts).

9. D'un point de vue macro, on peut tirer de cette année la leçon d'un **environnement des affaires** encore moins favorable qu'escompté. Le nombre de marchés publics non attribués pour défaut d'offres de qualité est anormalement élevé, tout comme le nombre de défaillances d'entreprises une fois les marchés attribués.
10. L'autre défi macro est social, il concerne les **résistances culturelles**, avec une conception encore inacceptable des Violences Basées sur le Genre et des Mutilations Génitales Féminines. En effet, 67% des femmes et 55% des hommes considèrent comme normal qu'un homme batte sa femme si elle refuse des rapports sexuels avec son mari, si elle brule la nourriture, si elle sort de la maison sans en informer son mari ou si elle néglige les enfants. Concernant les MGF, la dernière enquête EDS de 2018 montre que 65% des femmes pensent que l'excision doit continuer. Certes, des dispositions législatives sont régulièrement prises et les effets d'annonces sont fréquents. Un nouveau code civil a été promulgué sur les droits des femmes, les célébrations du 8 mars sont organisées à grands renforts de campagnes de communication, mais force est de constater qu'il s'agit souvent de déclarations politiques sans effets concrets et que trop souvent les lois restent inappliquées. Le referendum constitutionnel de 2020 a été présenté comme un progrès majeur pour la parité et le droit des femmes, on peut douter de ses effets concrets sur la vie quotidienne des guinéennes.
11. D'une manière générale, la **fragilité du contexte** dans lequel évolue le programme de coopération est une dimension à prendre sérieusement en compte. Si l'on se réfère aux critères de fragilité établis par l'OCDE, la notation de 1 à 5 (5 étant la fragilité extrême) place la Guinée avec une appréciation de 5 sur les aspects politiques et environnementaux, de 4 sur les dimensions sociétales et économiques et de 3 en matière sécuritaire. Ces analyses datent de 2018 et on peut imaginer qu'au regard des récents affrontements intercommunautaires, de la crise sanitaire et politique actuelle, la Guinée entre encore plus profondément dans la fragilité. Travailler en situation de fragilité nécessite de disposer de programmations et d'outils de gestion permettant une nécessaire souplesse et une capacité d'adaptation face à l'imprédictibilité de la situation. La flexibilité nécessaire dans la mise en œuvre doit par ailleurs être basée sur une bonne connaissance du terrain et une gestion des risques proactive.
12. Enfin, on retiendra de cette année la nécessité d'accorder une attention plus importante aux **dimensions d'ingénierie sociale**, en amont des interventions et des réalisations concrètes. Cet aspect a probablement été sous-estimé lors du démarrage qui visait, à juste titre, à obtenir des « quick win », mais qui a insuffisamment pris en considération les questions de mobilisation et d'adhésion des bénéficiaires, d'accès au foncier, de dynamiques d'acteurs locaux et de relations de pouvoirs, de gestion des ouvrages et infrastructures... Plus généralement, une période de démarrage devrait prévoir systématiquement une dimension de connaissance et de compréhension du contexte à travers des études socio anthropologiques, des analyses d'économie politique, des mécanismes de recherche-action, des collaborations avec le monde de la recherche...

Enfin, il est important de noter qu'au moment de la finalisation du présent document, la République de Guinée se prépare à gérer la crise sanitaire du COVID-19, concomitamment à la situation politico-sécuritaire qui a commencé à se dégrader fin 2019. Cette situation n'était pas prévue dans la formulation du portefeuille mais son impact potentiel est considérable en termes d'atteinte prévisionnelle des résultats, de gestion des risques, de réorientations des interventions en cours, de dispositif RH, de mobilisation de la réserve, etc... Les recommandations présentées dans ce document sont donc sujettes à éventuelles modifications en fonction de l'évolution de la situation.

1.2 Recommandations pour l'apprentissage organisationnel de Enabel

- Accélérer et finaliser la mise en place du dispositif de gouvernance du portefeuille : opérationnalisation des Copil, signature des protocoles de partenariat (le cas échéant), suivi des décisions du Comité Mixte Paritaire de Concertation.
- Renforcer les équipes dans leur maîtrise des outils et procédures en vigueur (attention particulière pour Pilot). Un appui de Enabel Bruxelles sera sollicité autant que de besoin.
- Anticiper les processus de recrutement (nationaux et internationaux) et assurer le coaching continu des collaborateurs afin de disposer d'équipes motivées et formées.
- Améliorer le suivi financier en temps réel du portefeuille pour une meilleure anticipation et un ajustement des moyens à affecter.
- Poursuivre le renforcement de la cohérence et la coordination du portefeuille : identification de synergies, concertation au sein du portefeuille et avec les programmes UE...
- Mettre un focus particulier sur les outils de financement du secteur privé, en particulier les fonds de garanties.
- Proposer les réorientations stratégiques du projet de formations, études et expertises (Capacita), y inclus un réaménagement budgétaire.
- Elaborer des propositions d'amélioration de la connaissance du contexte : thèmes de recherche-action, modalités d'observation continue du changement, liens avec le monde de la recherche et les universités.

1.3 Recommandations pour la coopération belge

- Pour les prochains portefeuilles, garantir l'implication effective, formelle et complète des partenaires dès la phase de préparation afin de faciliter les partenariats et la mise en place des dispositifs de gouvernance du portefeuille.
- Fixer des objectifs et des ambitions qui prennent davantage en compte les contraintes locales.
- Accepter l'imprévisibilité liée au contexte de fragilité, la nécessaire adaptation des outils et programmations aux besoins et la mobilisation de l'assistance technique nécessaire.

2 Propositions et justification des modifications du portefeuille ou stratégie pays

La seule modification envisagée à ce stade concerne la réorientation du programme d'études et expertises Capacita (cf supra). Ce changement pourra être autorisé par le Comité de pilotage de l'intervention dans la mesure où l'impact budgétaire n'atteindra pas le seuil des 15% du portefeuille et qu'on ne touchera pas à l'objectif spécifique de l'intervention.

Pour l'instant, aucune modification du portefeuille nécessitant d'autres démarches (accord du CA ou du Ministre) n'est envisagée. Toutefois, en fonction de l'évolution de la situation sanitaire liée à l'épidémie mondiale de COVID19 cette situation pourrait évoluer.

3 Recommandations pour le programme de coopération futur

Non applicable pour l'année 2019.

Annexe 1. Synthèse des recommandations

Recommandations pour l'apprentissage Enabel	Acteur responsable	Date limite
Accélérer et finaliser la mise en place du dispositif de gouvernance du portefeuille : opérationnalisation des Copil, signature des protocoles de partenariat (le cas échéant), suivi des décisions du CMPC.	RR/CPM	Q1 2020
Renforcer les équipes dans leur maîtrise des outils et procédures en vigueur (attention particulière pour Pilot). Un appui de Enabel Bruxelles sera sollicité autant que de besoin.	CPM/ECA	Q2 2020
Anticiper les processus de recrutement (nationaux et internationaux).	RH (Siège et terrain)	En vue nouveau portefeuille
Assurer le coaching continu des collaborateurs.	RR/CPM	Q1 2020
Améliorer le suivi financier en temps réel du portefeuille pour une meilleure anticipation et un ajustement des moyens à affecter.	Senior Controller	Q2 2020
Poursuivre le renforcement de la cohérence et la coordination du portefeuille : identification de synergies, concertation au sein du portefeuille et avec les programmes UE...	RR/CPM	Continu
Mettre un focus particulier sur les outils de financement du secteur privé, en particulier les fonds de garanties.	PM Entreprena	Q1 2020
Proposer les réorientations stratégiques du projet de formations, études et expertises (Capacita), y inclus un réaménagement budgétaire.	IM Capacita	Q2 2020
Elaborer des propositions d'amélioration de la connaissance du contexte : thèmes de recherche-action, modalités d'observation continue du changement, liens avec le monde de la recherche et les universités.	CPM	Q3 2020

Recommandations pour la coopération belge	Acteur responsable	Date limite
Pour les prochains portefeuilles, garantir l'implication effective, formelle et complète des partenaires dès la phase de préparation.		
Fixer des objectifs et des ambitions qui prennent davantage en compte les contraintes locales		
Accepter l'imprévisibilité liée au contexte de fragilité, la nécessaire adaptation des outils et programmations aux besoins et la mobilisation de l'assistance technique nécessaire		