

Programme financé par l'Union Européenne

Évaluation conjointe des programmes d'appui à la justice et à la réforme du secteur de sécurité de l'Union Européenne en Guinée

Rapport Final – Septembre 2019

Lettre de marché numéro: 2018/402544 -Version 2



Projet financé par l'Union
européenne



Projet réalisé par
DAI Europe



DAI Brussels SPRL

Avenue de l'Yser 4,

1040 Brussels

Belgium

www.dai.com



Everis Spain SL

52 Avenida de Manoteras,

28050 Madrid

Spain

www.everis.com

Céline Bardet

Pierre Weiss

Cette publication était produite avec l'assistance de la Commission européenne. Le contenu de ce rapport ne reflète pas nécessairement la position de l'Union Européenne, et n'engage que la responsabilité de DAI.

(185036)

Sommaire

Abréviations et Acronymes.....	3
1. Résumé exécutif.....	5
2. Introduction.....	9
3. Courte analyse contextuelle de la Guinée -Conakry	11
4. Réponses aux questions d'évaluation	12
4.1 LE VOLET JUSTICE -PARJU.....	12
4.1.1 Pertinence.....	13
<i>Rappel des QE liées au critère de pertinence</i>	13
4.1.2 Efficience	15
<i>Rappel de la QE liée au critère de l'efficience</i>	15
4.1.3 Efficacité.....	19
<i>Rappel de la QE liée au critère de l'efficacité.....</i>	19
4.1.3.2. Points forts et points faibles du PARJU.....	22
Points forts	22
Points faibles du PARJU.....	24
4.1.4 Durabilité	25
<i>Rappel des QE liées au critère de durabilité</i>	25
4.1.5. Impact	27
<i>Rappel des QE liées au critère d'impact</i>	27
4.1.6. Cohérence (critère UE)	28
<i>Rappel des QE liées au critère de cohérence.....</i>	28
4.1.7. Valeur ajoutée communautaire (critère UE)	29
<i>Rappel de la QE liée au critère de valeur ajoutée communautaire</i>	29
4.1.8. Questions transversales (critère UE).....	29
<i>Rappel des QE liées au critère des questions transversales</i>	29
4.2. Le volet sÉcurité – PARSS2 - rss et police de proximitÉ	33
4.2.1. Pertinence.....	34
<i>Rappel des QE liées au critère de pertinence</i>	34
4.2.2. Efficience	36
<i>Rappel de la QE liée au critère de l'efficience</i>	36
4.2.3. Efficacité.....	38
<i>Rappel de la QE liée au critère de l'efficacité.....</i>	38
4.2.4. Impact - Pérennité et durabilité.....	42
<i>Rappel des QE liées au critère de durabilité</i>	42

4.2.5.	Visibilité.....	43
4.2.6.	Valeur ajoutée communautaire et cohérence	44
	<i>Rappel de la QE liée au critère de valeur ajoutée communautaire</i>	<i>44</i>
4.2.7.	Critères transversaux.....	44
	<i>Rappel des QE liées au critère des questions transversales</i>	<i>44</i>
5.	Évaluation globale, conclusion et recommandations	46
5.2.	Conclusion	46
5.2.1.	Sur le volet Justice -PARJU	46
5.2.2.	Sur le volet sécurité – PARSS2-RSS et police de proximité	46
5.3.	Recommandations.....	47
5.3.1.	Sur le volet justice -PARJU	47
5.3.2.	Sur le volet sécurité – PARSS2-RSS et police de proximité	49
Annexes	52
	Annex 1 MATRICE d'Évaluation	52
	Annex 2 AGENDA de la mission.....	58
	Annexe 3 LISTE scannÉE DES PARTICIPANTS À LA RESTITUTION.....	65
	ANNEXE 4 -Liste des documents consultés.....	68

Abréviations et Acronymes

ANLC	Agence Nationale de lutte contre la corruption et de Promotion de la bonne gouvernance
AT / ATI	Assistance Technique / Assistance Technique Internationale
AVIPA	Association des Victimes Parents et Amis du 28 septembre
BAOJ	Bureau d'accueil et d'orientation des justiciables
BSD	Bureau de Stratégie et de Développement (Ministère de la Justice)
CDJ	Centre de documentation judiciaire
CF	Convention de financement
CGFED	Cellule de gestion du fonds européen de développement
CFJ	Centre de Formation Judiciaire
CP	Code pénal
COPIL	Comité de pilotage (PARJU)
CPP	Code de procédure pénale
CSM	Conseil Supérieur de la Magistrature
DAF	Division des affaires financières
DAO	Dossier d'appel d'offre
DNACG	Direction des Affaires Criminelles et des Grâces
DNACS	Direction Nationale des Affaires Civiles et du Sceau
DNADJ	Direction Nationale de l'Accès au Droit et à la Justice
DNAJ	Direction Nationale des Affaires Judiciaires (Ministère de la Justice)
DNAPR	Direction Nationale de l'Administration pénitentiaire et de la Réinsertion
DRH	Division des Ressources Humaines
DUE	Délégation de l'Union Européenne
EP	Établissements pénitentiaires
FED	Fonds européen de Développement
FIDH	Fédération Internationale des Droits de l'Homme
IGSJ	Inspection Générale des Services Judiciaires
IGSS	Inspection Générale des Services de la Sécurité
MCC	Maison Centrale de Conakry
MEF	Ministère de l'économie et des finances
MJ	Maison de justice
MSPC	Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile
OPJ	Officier de Police Judiciaire
OPROGEM	Office de Protection du Genre, de l'Enfance et des Mœurs
OGDH	Organisation Guinéenne des Droits de l'Homme
PAP	Plan d'actions prioritaires de la réforme de la justice 2015-2019
PARJU	Programme d'appui à la réforme du secteur de la justice
PolProx	Police de Proximité
PNDES	Plan National de Développement Économique et Social
PNRJ	Politique Nationale de Réforme de la Justice

PNUD	Programme des Nations-Unies pour le Développement
PTF	Partenaire technique et financier
SERJ	Secrétariat Exécutif de la Réforme de la Justice
SGBD	Système de Gestion de Base des Données
SI	Sécurité Intérieure
SNAP	Stratégie Nationale d'Actions Prioritaires
TdH	Terre des Hommes
TdR	Termes de référence
UGP	Unité de gestion de programme

1. Résumé exécutif

Une évaluation indépendante conjointe des programmes justice et sécurité de l'Union Européenne en Guinée -Conakry a eu lieu du 4 mars au 3 juillet 2019. Cette mission a consisté en une évaluation à mi-parcours du PARJU ; et en une évaluation finale des programmes et projets d'appui à la réforme du secteur de sécurité en mettant l'accent sur le programme PARSS2-RSS qui avait pris fin en janvier 2019, mais aussi les projets de renforcement de l'efficacité de la protection civile (PARSS1-Protection Civile) et deux projets d'appui au renforcement de la police de proximité (projets pol prox). Deux missions de terrain à Conakry ont été menées ainsi qu'un atelier de restitution présentant les conclusions et des recommandations aux membres du groupe de référence.

L'évaluation dans son ensemble a été extrêmement positive tant sur les critères de pertinence des programmes qui répondent à des besoins réels et essentiels que sur les critères d'impact, d'efficacité et d'efficacités. L'évaluation a aussi souligné la grande qualité d'expertise produite en particulier dans le cadre du PARSS2-RSS et l'implication des experts concernés et des agences de mise en œuvre des programmes. A aussi été souligné l'engagement de la Délégation de l'Union Européenne dans la gestion, l'appui et l'implication peu habituelle, de ses chargés de programme dans le suivi de la mise en œuvre des projets.

Ce rapport fournit aussi une série de recommandations concrètes proposant des réponses aux questions, manquements ou problématiques identifiés au cours de l'exercice d'évaluation.

Si les deux projets, PARSS2-RSS et PARJU répondent aux besoins exprimés par la Guinée, l'impact des actions et leur efficacité diffère selon les programmes et selon les composantes et activités des programmes.

Conceptuellement le PARJU s'analyse en premier lieu comme un projet d'appui institutionnel au département de la justice avec pour toile de fond le renforcement des capacités des acteurs clé de la réforme (CSM, Directions nationales, services d'appui, CFJ, etc..) à exercer leurs attributions statutaires par une double action de consolidation institutionnelle et d'appui à la mise en place des outils, procédures et formations nécessaires à l'exercice efficace et actualisé de leurs fonctions. Le PARJU est par ailleurs un programme tourné vers la population, en particulier les catégories les plus vulnérables (mineurs, femmes, détenus...) auxquelles il facilite, avec le concours de diverses ONG locales et internationales (FIDH et TdH), l'accès au droit et à la justice par différents mécanismes, dont certains sont encore à l'état de projet (aide juridictionnelle, assistance judiciaire, BAOJ, Maison de Justice). Ceci est mis en œuvre dans le contexte d'une réforme globale du secteur pénitentiaire portant sur sa mise aux normes internationales ainsi que sur le développement effectif de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus en partenariat avec les organisations de la société civile.

Les objectifs et résultats du PARJU répondent à l'évolution du contexte institutionnel en Guinée tout en s'inscrivant pleinement dans le cadre du Plan national de développement économique et social 2016-2020. Les activités mises en œuvre ont globalement répondu aux attentes des bénéficiaires/groupes cibles, à savoir les acteurs de la justice, incluant les OSC impliquées dans l'assistance judiciaire, ainsi que les groupes vulnérables de la population.

S'agissant du rapport coût/efficacité entre les activités mises en œuvre, les ressources mobilisées à cet effet, le respect des échéances programmées et les résultats escomptés, l'évaluation conclue que celui-ci aurait pu être amélioré. Si la gestion des volets 1 à 3 du PARJU a pu parfois s'avérer problématique au regard du critère de l'efficacité, il n'en a pas été de même pour les OSC bénéficiaires de subvention en tout cas en ce qui concerne Terre des Hommes. (TdH). Concernant la subvention FIDH, l'évaluation est beaucoup plus mitigée. Sur le critère de l'efficacité, le PARJU a mené à bien la quasi-totalité des activités prévues dans le cadre du résultat lié à la création d'un cadre structurel pour une justice moderne et indépendante. Des avancées notables ont été enregistrées dans l'exécution des activités concourant au Résultat 2 relatif à l'accès au service public de la justice: c'est le cas du renforcement de l'IGSJ, du projet de création des Bureaux d'accueil et d'orientation des justiciables (BAOJ), de la réhabilitation ou construction de TPI et de la dotation des juridictions en fournitures diverses, de la création des Maisons de Justice ou encore de l'aide juridictionnelle (en voie d'adoption par l'Assemblée Nationale); toutefois nombre de projets de textes législatifs et réglementaires n'ont pas

été encore adoptés. Les activités mises en œuvre dans le cadre du Résultat 3 relatif à la réforme du système pénitentiaire ont été couronnées de succès en particulier concernant la mise en œuvre conduite par l'Organisation Terre des Hommes. Il convient enfin de déplorer la disparition, à la suite de l'avenant 2 à la CF, du projet de création d'un centre de réinsertion pour mineurs (activité 3.7) qui répondait pourtant à un besoin urgent en Guinée. S'agissant de la FIDH, le résultat de l'évaluation est plus mitigé ressort quant à l'efficacité des actions mises en œuvre. Le travail de l'ONG a été très bon au niveau du plaidoyer et de l'appui juridique fourni (notamment concernant l'instruction et la préparation du dossier pénal lié aux événements de 2009 au stade de Conakry) ; mais a fondamentalement manqué en ne se concentrant pas suffisamment sur la capacitation en compétence et en autonomie pérenne des organisations locales comme des avocats ni sur la construction en coopération avec les institutions guinéennes à améliorer la lutte contre l'impunité et l'accès à la justice notamment pour les populations vulnérables.

Dans l'ensemble le PARJU a véritablement impacté sur l'amélioration des conditions de travail dans les juridictions ainsi que des conditions de vie des détenus. Le projet a financé la construction et l'équipement de trois TPI (Kankan, Kindia et Mamou). Est également remarquable le processus de renaissance du CFJ, qui s'est doté de programmes de formation initiale et continue actualisés dans un environnement plus adéquat, ce qui s'est traduit par l'organisation de deux concours qui permettront de recruter au total cent auditeurs de justice et cent élèves greffiers. **L'appui apporté à l'Agence Nationale de lutte contre la corruption et de promotion de la bonne gouvernance incluant l'élaboration d'une stratégie spécifique a également été l'un des points forts du projet.** La contribution du projet à l'actualisation du droit positif dans différents domaines (statut des magistrats, modernisation du cadre juridique du CSM a été significative ; toutefois de nombreux projets de textes renforçant ou mettant la législation nationale en harmonie avec les engagements internationaux de la Guinée, ne sont pas encore effectifs. La stratégie de communication et de visibilité du PARJU a été excellente et constitue un facteur supplémentaire d'appropriation du projet par ses bénéficiaires principaux, les acteurs de la justice. **Il convient enfin de souligner la qualité remarquable de plusieurs études et rapports de l'ATI accompagnant la modernisation institutionnelle du Ministère de la Justice** ou relatifs à l'exercice des métiers de la justice. Toutefois l'absence d'élaboration d'une politique pénale reste regrettable. Les activités de formation continue des magistrats, greffiers et autres acteurs de la justice, bien que notables, ont été insuffisantes dans plusieurs matières. La communication entre le SE (aujourd'hui DE) de la réforme de la justice et les OSC (FIDH et TdH) intervenant dans le secteur de la justice devrait être renforcée. En outre, les évaluateurs ont constaté l'absence d'une coordination étroite entre la DNAPR et TdH en matière de réinsertion sociale. **Concernant la FIDH en particulier, la gestion de la subvention peut être considéré comme un point faible du PARJU en ce qu'une subvention d'un tel montant aurait pu mieux cibler les besoins.**

S'agissant des programmes d'appui à la réforme du secteur de sécurité, et plus spécifiquement du PARSS2-RSS ; l'évaluation générale conclue que le programme d'appui en sécurité de l'Union Européenne en Guinée a été extrêmement positif et impactant, en produisant des résultats visibles. Le programme a contribué à construire un véritable cadre de réforme institutionnelle dans le secteur tout en permettant un changement évolutif de la doctrine et en renforçant les capacités professionnelles des acteurs et en contribuant à créer une relation positive entre forces de sécurité et citoyens.

Le PARSS2-RSS et les programmes PolProx ont réalisé de manière extrêmement satisfaisante un appui institutionnel comme opérationnel s'inscrivant dans le secteur global de la réforme de la sécurité. Et ce dans un contexte sensible, compliqué et faisant face à des grandes difficultés budgétaires rendant exponentiel la valeur et la qualité des résultats atteints.

Cette réalisation a pu aussi avoir lieu du fait de la qualité exceptionnelle de l'expertise ATI produite par le PARSS2-RSS, de leur engagement, de leur positionnement pro actif ainsi que de leur capacité à créer un rapport de confiance avec les interlocuteurs bénéficiaires. Il se dégage aussi une impression de grande compréhension et maîtrise par l'ATI du contexte culturel, professionnel et environnemental du secteur et de ses acteurs. Ceci a joué un rôle fondamental dans la réussite du programme et il reste assez

rare pour devoir le souligner. La gestion et le suivi du projet par la Délégation de l'Union Européenne a aussi été d'une qualité exemplaire, aussi rare pour devoir le souligner aussi.

Le PARSS2-RSS et PolProx sont deux programmes par ailleurs entièrement tourné vers la population prenant en compte les catégories les plus vulnérables (mineurs, femmes et populations vulnérables économiquement). Leurs actions ont contribué à privilégier la restauration du lien de confiance entre les forces de sécurité et la population. Les activités conduites avec le concours de l'AT ont largement répondu aux attentes des groupes/cibles bénéficiaires, qu'il s'agisse des acteurs institutionnels de la sécurité comme des acteurs opérationnels.

Les objectifs et les résultats du PARSS2-RSS et PolProx répondent à l'évolution du contexte institutionnel en Guinée tout en s'inscrivant pleinement dans le cadre stratégique de la SNAP et des politiques de l'Union Européenne en matière de réforme de la sécurité. Le PARSS2 -RSS a de par ses choix d'appui, répondu à ces besoins et ce, dans un contexte de volonté de réforme lancé par le gouvernement au plus haut niveau. Les actions produites ont clairement contribué à renforcer les capacités des entités gouvernementales guinéennes en charge de la réforme du secteur de la sécurité et le programme s'est adapté aux capacités institutionnelles et humaines du pays. Ainsi, **ces appuis ont marqué de leurs empreintes les bases essentielles pour engager un tournant viable sur l'approche et la délivrance des services liés au secteur de la sécurité en y apportant la doctrine, la réflexion, le cadre et les méthodes de travail nécessaires à ce changement.** En effet, le PARSS2-RSS, la Police de Proximité et l'ensemble des programmes d'appui de l'UE à la sécurité ont bâti un véritable cadre de gouvernance, inexistant avant leur intervention, et ceci dans un contexte sensible et difficile dans lequel la police et les forces de sécurité dans leur ensemble étaient perçues comme des forces d'oppression par des citoyens. Ces citoyens aujourd'hui confirment et évoquent un changement visible y compris dans la rue comme dans l'accueil dans les commissariats, du comportement de la police à leur rencontre. La Guinée dispose aujourd'hui de nombreux policiers formés, ce qui n'était pas le cas ne serait-ce qu'il y a encore quelques années. Ceci est un pas en avant remarquable.

L'évaluation considère que le niveau de qualité d'atteinte des résultats est excellent, même si la formulation des résultats tels que prévus dans le cadre logique n'est en réalité pas toujours atteinte. Cela s'explique d'une part, par une formulation d'appui trop ambitieuse et, d'autre part, par des difficultés liées au secteur lui-même à savoir le manque criant de budget de fonctionnement disponible au sein des directions et services de la police nationale. **Ces problématiques budgétaires sont un handicap majeur pour la mise en œuvre des projets.** Si un dialogue politique est impératif à conduire pour parvenir à résoudre cette situation, ces problèmes ne sont pas imputables au projet lui-même qui ne peut pas y faire grand-chose. Mais lorsque le manque de budget de fonctionnement atteint des degrés tels que l'impossibilité de nourrir les policiers en formation, l'impossibilité pour la DAO de mettre de l'essence dans leur véhicules ou bien encore, la situation des policiers amenés à utiliser leur ressources personnelles pour acheter feuilles de papier, utiliser leur crédit téléphonique personnel ou véhicule personnel, alors des questions légitimes se posent quant à la viabilité d'un appui significatif et au risque de perdre de son impact en raison d'un contexte externe. **Concernant la durabilité et pérennité des actions, si la qualité des résultats produits est incontestable ; le contexte reste extrêmement fragile et le gouvernement ne fournit toujours pas les moyens suffisants pour capitaliser sur les actions achevées.** En effet, la situation de l'état des finances du secteur de la sécurité au niveau national et la quasi-absence de budget de fonctionnements dans les unités et directions, pose un risque réel quant à la pérennité des actions produites. Dans ce cadre, les programmes d'appui de l'Union Européenne sont à risque de produire une substitution aux obligations étatiques, ayant pour conséquence, une fois l'appui terminé un risque d'effondrement de la capitalisation de celui-ci, en tout cas dans certains secteurs. L'impact reste questionnable et repose sur la capacité (y compris matérielle et en ressources) des services de sécurité à pouvoir capitaliser sur les appuis reçus en permettant au personnel formé de pouvoir mettre à profit le renforcement de leurs capacités, et de constituer une force de police plus ouverte sur les besoins des citoyens. Il serait certainement intéressant de mettre en place une évaluation ex-parte du PARSS1 et PARSS2-RSS conjointe avec une évaluation finale du PARSS3 incluant un ciblage sur l'analyse de l'impact et les possibilités d'ancrage des appuis apportés aux fins de pouvoir mieux cerner les enseignements tirés et les impacts moyen terme des appuis produits.

La coordination avec les autres PTF reste incertaine, le PNUD a des appuis dans le secteur de la réforme de la sécurité notamment auprès de la présidence comme dans la formation de divers acteurs comme la sécurité routière, l'IGSS et autres. La France, un des rares acteurs au niveau bilatéral à fournir un appui majeur dans le secteur de la sécurité, est intégrée au programme PARSS3 ce qui est inhabituel et démontre une approche innovante et un choix pertinent de la DUE à cet égard.

Sur les questions transversales, plusieurs enquêtes de perception ont montré qu'un certain rapport de confiance se développait en particulier pour les femmes vis-à-vis des forces de polices et de l'accueil au sein des commissariats centraux et urbains. Il sera donc recommandé, en appui à tous ces progrès de réfléchir à un projet spécifique afin de fournir les formations adéquates sur la question de la gestion des violences sexuelles et des violences faites aux femmes ainsi que le renforcement des capacités de l'OPROGEM et des sessions dédiées de formations au sein de l'École de Police par des organismes experts sur ces questions et avec une approche pragmatique et non théorique.

2. Introduction

Le présent rapport est le rapport final de l'évaluation conjointe des programmes de justice et de sécurité de l'Union Européenne en Guinée¹ conduite par **l'équipe d'évaluateurs Céline Bardet (Mme) et Pierre Weiss (Mr.)**.

L'évaluation s'est déroulée alors que le PARSS2-RSS était terminé (fin de la période opérationnelle en janvier 2019). L'exercice d'évaluation a démarré le 4 mars 2019 pour une durée de 4 mois, jusqu'au 3 juillet 2019. Ce rapport final fait suite à la soumission :

- **D'un rapport de démarrage** préparé au début de la première phase de l'évaluation contenant la logique d'intervention, une première liste des parties prenantes et interlocuteurs à rencontrer lors de la visite de terrain ou à contacter par d'autres moyens, la méthodologie (stratégie d'approche choisie pour la mise en œuvre de l'évaluation et les méthodes d'analyse et de collecte des données) ainsi qu'une première matrice de l'évaluation incluant les questions d'évaluation, critères de jugements et indicateurs et l'analyse des risques et les mesures d'atténuations en annexe de ce rapport.
- **D'une note documentaire** soumise juste avant le départ en mission à Conakry et proposant une première analyse des documents de projets (Liste des documents consultés en Annexe 4) ainsi que des réponses préliminaires aux Questions d'Évaluations. Ainsi qu'un plan de mission validé par la Délégation de l'Union européenne.
- **D'un rapport intermédiaire** présentant les premières réponses aux questions d'évaluations et les premières recommandations et conclusions ainsi qu'un rapport d'activité de la mission des deux évaluateurs en Guinée.

De plus, une mission de terrain **s'est déroulée du 8 au 19 avril 2019 à Conakry**. Elle a permis à l'équipe d'évaluateur de s'entretenir avec plus de 80 interlocuteurs et de visiter plusieurs sites (Tribunaux, commissariats centraux, directions ministérielles et unités spéciales de police) ainsi que de s'entretenir avec le groupe de référence² et les représentants de la Délégation de l'Union Européenne en Guinée (DUE). **Une seconde courte mission à Conakry du 20 au 25 mai** a permis aux évaluateurs de présenter une restitution détaillée de l'évaluation aux interlocuteurs sous forme d'un séminaire d'une demi-journée organisé le 22 mai 2019 par la DUE, et de recueillir leurs suggestions et propositions qui sont désormais intégrées au rapport. (Agenda de mission et liste de participants Annexe 2 et 3).

Suite à cette seconde visite, l'équipe d'évaluateurs a comme prévu dans les TdRs, identifié deux *success stories* à présenter pour le secteur de la sécurité. De même sont joints en annexe de ce rapport :

- Une page sur les réussites de l'UE dans le secteur de la sécurité
- Une page sur les réussites de l'UE dans le secteur de la justice
- Les deux *Success Stories* sus- citées relatant les effets impacts pour les programmes sécurité
- Un article de presse sur les réussites de l'UE dans le secteur de la sécurité à publier sur le site de la DUE.

¹ Termes de Références Contrat Cadre SIEA 2018- Human Rights Democracy and Peace EuropeAid/138778/DH/SER/Multi
Référence CRIS/OPSYS :2013/024-688

² Composé de Mr. Diallo Hassane II Conseiller auprès du Ministère de la Justice, Mariam Oury Barry, chef de section gouvernance au SENOFED (nouveau nom de la CGFED) ; Mr Ndiaye Abdoulaye, Chef d'équipe AT/PARJU, Mr Diallo Abdoulaye Oumar , chargé de programme EUD ; Mr Touré Chapeau, Conseiller Principal Ministère de la Sécurité Publique et Protection Civile ; Jean Dangleterre ; Chef d'équipe PRASS2-RSS, expert PARSS3 et Mr Lataste Raymond, chargé de programmes DUE.

L'objectif de l'évaluation :

L'évaluation est une évaluation conjointe.

Celle-ci a pour objectif de fournir aux services compétents de l'Union Européenne et aux parties prenantes intéressées ainsi qu'au grand public

a) une analyse globale et indépendante de la performance des programmes PARJU et PARSS2 – RSS en prêtant une attention particulière à leurs résultats en comparaison avec les objectifs attendus et les raisons soutenant ces résultats et,

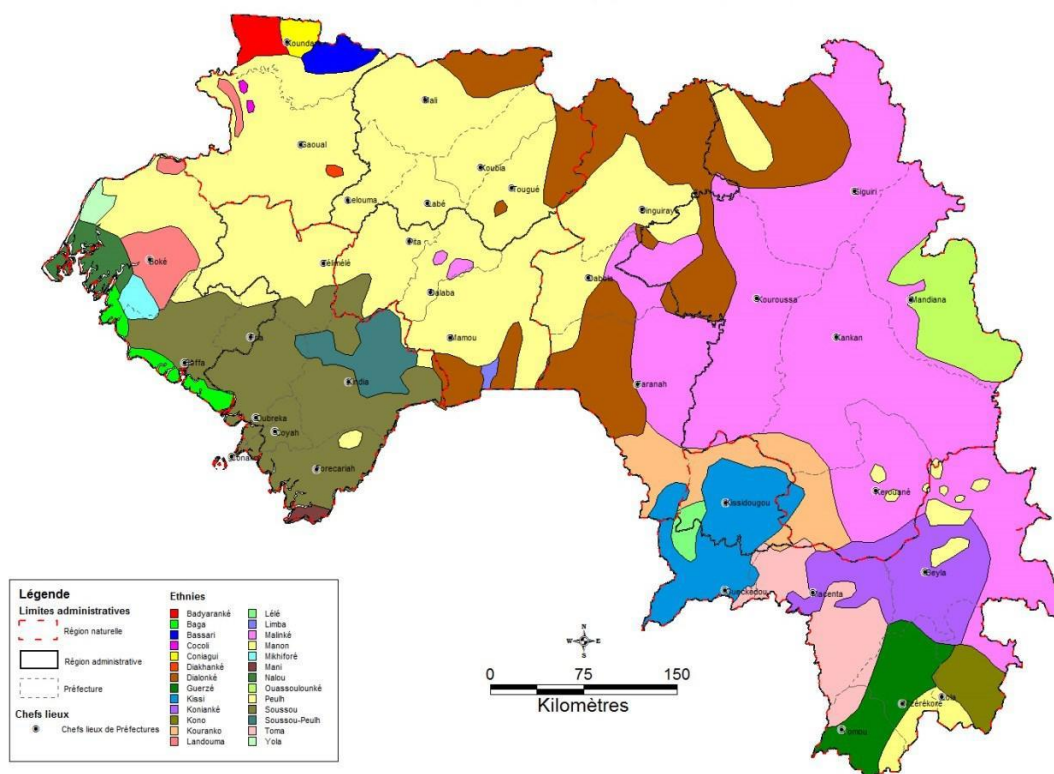
b) les enseignements tirés, conclusions et recommandations associées de manière à améliorer, le cas échéant, les actions présentes et futures.

Résultats de l'évaluation :

L'exercice global conduit a permis d'analyser deux programmes, le PARJU et le PARSS2-RSS ainsi qu'un programme d'appui à la police de proximité (PolProx).

Ces programmes visent à appuyer deux domaines régaliens, ceux de la justice et de la sécurité ; eux-mêmes respectivement composés d'un programme global d'appui à la réforme du secteur de la justice appuyé par deux subventions à la société civile mises en œuvre par la Fédération Internationale des Droits de l'Homme (FIDH) d'une part et Terre des Hommes (TDH) d'autre part ; et de 4 projets sécurité dont 3 visent à renforcer les capacités des forces de sécurité (police nationale, police de proximité, de la protection civile et d'un programme d'appui à la réforme du secteur de la sécurité.

◆ Illustration - Carte de la Guinée reflétant les 4 provinces naturelles, les régions administratives et la représentation ethnique.



3. Courte analyse contextuelle de la Guinée -Conakry

Bien qu'en 2010, la réforme de la sécurité ait été définie comme une priorité absolue du programme du Président de la République, la situation sécuritaire reste extrêmement instable, et encore en 2018, les violences politiques meurtrières ont eu lieu en Guinée, causant de tragiques pertes en vies humaines et en biens dans la capitale et au-delà selon Human Right Watch³. L'usage excessif de la force est parfois observé lors d'affrontements réguliers entre les forces de sécurité et la population. La violence politique en Guinée est alimentée par de profonds clivages ethniques, le parti au pouvoir – le Rassemblement du Peuple de Guinée (RPG) – étant dominé par l'ethnie Malinke tandis que les partisans du principal parti d'opposition, l'Union des forces démocratiques de Guinée (UFDG), se recrutent dans une large mesure parmi les membres de l'ethnie Peul. Le gouvernement a récemment pris des mesures pour réduire les tensions communautaires mais la situation ne s'améliore que difficilement. La Stratégie Nationale d'Actions Prioritaires (SNAP) approuvée en 2014 est pourtant claire et pertinente au regard des besoins en termes de sécurité et de stratégie de réforme du secteur de la sécurité mais son opérationnalisation et mise en œuvre reste un défi ouvert. Avec la SNAP, la Guinée s'est fixé des objectifs ambitieux en matière de sécurité et met l'accent sur une nouvelle conception de la défense et de la sécurité basée sur une approche holistique et globale, consensuelle, participative avec la volonté d'intégrer la question du genre. Cette stratégie reflète une volonté claire de restaurer la sécurité tout en améliorant le rapport de confiance citoyen- forces de sécurité. Le SNAP insiste aussi sur le rôle majeur qui doit être joué par la police et la protection civile pour contribuer à l'amélioration de la sécurité des personnes et des biens. Dans ce cadre, l'appui des programmes de l'Union Européenne s'inscrit dans cette stratégie et répond aux besoins en soutenant un renforcement des capacités des forces de police, de la police de proximité et de la protection civile.

La restauration de l'état de droit, la lutte contre l'impunité et la lutte contre la corruption restent les priorités du gouvernement. Dans cette perspective, en 2011 les États Généraux de la justice ont abouti à des recommandations articulées autour d'a) l'indépendance de la justice, b) la carte judiciaire, c) l'exécution des décisions judiciaires et l'intégration judiciaire. Sur ces engagements, un plan national de réforme de la justice a été adopté en 2013 avec des avancées notables depuis son adoption. Néanmoins, le plan d'Action Prioritaire qui en a découlé (2015-2019) reste encore peu opérationnalisé. Le rapport final de la revue à mi-parcours de la PNRJ (2018) a souligné « qu'une masse critique d'actions n'est pas encore mis en œuvre » tout en constatant que « les bases de la réforme sont lancées, des actions emblématiques sont posées et des résultats significatifs sont d'ores et déjà enregistrés » (p.47). Si cette situation reste compréhensible au regard de la difficulté de l'État à mettre en œuvre les plans stratégiques ainsi qu'au manque de moyens, cela s'explique aussi par le fait que nombre de citoyens guinéens n'ont plus (ou pas) du tout confiance dans les institutions judiciaires et se tournent vers des solutions extra-judiciaires pour la résolution des conflits. Toutefois, dans le cadre de la lutte contre l'impunité, les autorités judiciaires ont fait avancer les enquêtes sur le massacre de 2009 au Stade du 28-Septembre, lors duquel les forces de sécurité ont tué et violé des manifestants non armés, mais ont en grande partie omis d'enquêter sur d'autres épisodes de violence cautionnés par l'État. Ceci étant, personne n'a encore été jugé pour cet épisode douloureux de la Guinée où au moins 156 opposants furent tués et plus d'une centaine de femmes violées. Malgré la clôture de l'instruction fin 2017, aucun juge n'a été nommé ni un calendrier établi pour que les 13 inculpés dont 3 incarcérés en dehors des délais légaux, soient jugés. L'ordonnance de renvoi a été confirmée par la Cour Suprême le 26 juin 2019. Il n'y a donc en théorie plus aucun obstacle juridique pour la tenue du procès. Mais le contexte

³ <https://www.hrw.org/fr/news/2018/03/29/guinee-il-faut-sassurer-que-les-forces-de-securite-fassent-preuve-de-retenu>

électoral à venir ainsi que le référendum autour de l'adoption d'une nouvelle Constitution est propice à créer de nouvelles tensions résultant sur de possibles violences policières.

Au niveau du ministère de la Justice, ce dernier a entrepris une vaste réorganisation du secteur judiciaire afin d'améliorer l'exercice de la justice, mais des inquiétudes au sujet du surpeuplement carcéral, de l'attitude non professionnelle de la part du personnel judiciaire ainsi que du manque d'indépendance judiciaire demeurent. Le système judiciaire guinéen continue par ailleurs de souffrir de faiblesses structurelles profondes, héritées de plusieurs décennies de mal-gouvernance. Les juridictions sont sous-équipées, les infrastructures sont inadéquates et les magistrats et greffiers sont en nombre insuffisant. Dans ce contexte, l'organisation du procès du 28 septembre en Guinée représente un enjeu considérable qui nécessitera un appui matériel et financier important de la part de la communauté internationale. Par ailleurs, la vétusté des infrastructures et l'insuffisance du personnel sont à l'origine de nombreuses et graves violations des droits humains : des centaines de personnes détenues préventivement sont en attente de jugement depuis des années et l'accès des victimes à la justice, particulièrement en dehors des grandes villes, est loin d'être effectif.

Le présent rapport présente les résultats et conclusions de l'évaluation menée sur le secteur de la justice et celui de la sécurité, et ci-dessous se trouvent les réponses par critères aux questions d'évaluations, pour chacun des deux programmes et suivant les critères de jugements et les indicateurs développés dans la matrice (Annexe 1), et propose une évaluation globale au titre de conclusion ainsi que des recommandations opérationnelles pour les appuis futurs.

4. Réponses aux questions d'évaluation

4.1 LE VOLET JUSTICE -PARJU

Propos introductifs :

Durant la phase de terrain, l'évaluateur en charge du PARJU a rencontré une trentaine de bénéficiaires du projet et pris connaissance de la documentation complémentaire qui lui a été remise par la DUE ainsi que par l'AT du PARJU. Cette documentation complémentaire regroupait notamment une trentaine de rapports et d'études relatives aux résultats 1 à 3 du projet ainsi que les plans et les rapports d'activités des deux OSC associées à l'exécution du PARJU, à savoir Terre des Hommes (TdH) et la FIDH, en charge de l'exécution des activités relevant du résultat 4 du PARJU (Lutte contre l'impunité). Il convient de relever que la Cheffe d'équipe (Céline Bardet) s'est chargée de l'évaluation de l'action de la FIDH.

L'évaluateur du PARJU a concentré les réunions et les entretiens avec les personnes-clé du Ministère de la Justice, qu'il s'agisse des services centraux ou des services d'appui. Il a également rencontré la direction du CFJ et visité les locaux de l'école qui ont été réhabilités et agrandis grâce à la construction de nouvelles salles de cours. Il a eu également une réunion de travail avec TdH et des OSC locales en charge des cliniques juridiques (OGDH, MDT). La consultation des bénéficiaires du PARJU n'a donc pas été extensive : la phase de terrain s'est limitée à la ville de Conakry et les juridictions n'ont pas été visitées (à l'exception du Tribunal pour enfants logé au TPI de Kaloum).

Le choix de concentrer la phase de terrain sur le Ministère de la Justice trouve cependant sa justification dans la conception même du PARJU qui s'analyse essentiellement comme un projet d'appui institutionnel au département de la justice avec pour toile de fond le renforcement des capacités des acteurs clé de la réforme (CSM, Directions nationales, services d'appui, CFJ, etc..) à exercer leurs attributions statutaires par une double action de consolidation institutionnelle et d'appui à la mise en

place des outils, procédures et formations nécessaires à l'exercice efficace et actualisé de leurs fonctions.

L'évaluateur du PARJU a regretté de ne pas s'être entretenu avec tous les membres de l'ATLT au projet, dont la mission s'est achevée une dizaine de jours avant le démarrage de la phase de terrain. Toutefois il a pu rencontrer, après le séminaire de restitution et de diffusion des résultats de l'évaluation conjointe (22 mai 2019), le chef d'équipe de l'AT, Abdoulaye Ndiaye ; l'évaluateur a ainsi pu mieux appréhender l'interaction entre l'ATLT et les différentes « parties prenantes » du PARJU tout en étant mieux informé sur l'ensemble des tâches assurées par l'AT durant la mise en œuvre du projet et la « division du travail » mise en place entre les ATLT. Par ailleurs, au cours de la phase de terrain, il s'est entretenu à plusieurs reprises avec le RAF de l'ATI, M. Codjo Kangala, auquel il souhaite exprimer ses remerciements.

4.1.1 Pertinence

Rappel des QE liées au critère de pertinence

QE1.1- Dans quelle mesure les objectifs et les résultats des programmes ont-ils été adaptés à l'évolution du contexte institutionnel en République de Guinée ?

QE1.2-Dans quelle mesure les activités mises en œuvre depuis le démarrage des programmes sont-elles répondu aux attentes des groupes-cibles ?

QE1.3 Comment l'égalité de genre est-elle améliorée sur le plan des bénéficiaires ?

Les objectifs et les résultats du PARJU répondent à l'évolution du contexte institutionnel en Guinée tout en s'inscrivant pleinement dans le cadre du Plan national de développement économique et social 2016-2020. Dans le PNDES, au titre du résultat stratégique 1 (L'État de droit, la démocratie, la sécurité et la cohésion sociale sont consolidés) il est précisé (para. 393) que « La Politique Nationale de Réforme de la Justice (PNRJ) 2014-2024 peut valablement servir de cadre stratégique de référence ... Le PNDES, à travers la PNRJ, s'attache à apporter une réponse systémique aux contraintes structurelles qui pèsent sur l'efficacité de la justice guinéenne ». Le PNDES fait référence aux quatre axes d'intervention de la PNRJ (cf. ci-après) ainsi qu'aux actions inscrites dans le Plan d'actions prioritaires (PAP) 2015-2019 de la PNRJ, qui est à la fois l'instrument de programmation pluriannuelle et de « mise en synergie des appuis et interventions multiples » des PTF (para 395).

La Fiche Action (FA) du PARJU met en évidence l'accompagnement constant de l'UE à la réforme du secteur de la justice ainsi qu'à la complémentarité entre les programmes d'appui à la justice et à la sécurité. Ainsi, la transition démocratique en Guinée marquée par l'adoption d'une nouvelle Constitution (2010) et, dans le secteur de la justice, par la réunion des États généraux de la justice (2011), la mise en place du dispositif institutionnel de la réforme de la justice (Comité de pilotage et SEPRJ), le Programme de Réforme de la Justice (2012) ont fait l'objet d'un soutien constant au titre notamment du Programme d'Appui institutionnel à la gouvernance (PAIG), du Projet Européen d'assistance au Ministère de la Justice (PEAMJ) ainsi que d'un projet d'assistance judiciaire aux victimes de crimes contre l'humanité depuis 2007 mis en œuvre par la FIDH et l'OGHDH. Dans la continuité de cet appui, le PARJU été institué par la convention de financement du 27 janvier 2014 quelque mois avant l'adoption de la PNRJ (16 juillet 2014) dont les quatre axes (accès au droit et à la justice ; indépendance d'une magistrature responsable ; renforcement et valorisation des capacités humaines et institutionnelles ; lutte contre l'impunité) convergent avec les orientations du PARJU. Dans la revue à mi-parcours de la PNRJ⁴ a été constatée « la pertinence des stratégies et actions mises en place dans le cadre de la réforme. Les priorités poursuivies par le plan de réforme sont parfaitement alignées aux politiques du pays » (p.47).

Plusieurs conclusions peuvent être tirées de ces constats : l'adéquation de la stratégie et des activités du PARJU au contexte sectoriel de la justice (PNRJ et PAP 2015-2019) ainsi qu'à l'accompagnement

⁴ Mouctar Sow, décembre 2016

des réformes majeures qui ont suivi l'adoption de la nouvelle Constitution guinéenne : la suppression des justices de paix et la généralisation des Tribunaux de première instance (TPI) comme juridictions de premier degré ; la suppression des Cours d'Assises dont les compétences ont été transférées aux TPI ; la création de deux nouvelles Cours d'Appel (Labé et Nzérékoré) ; l'omission de la peine de mort dans l'arsenal juridique, la répression des nouvelles formes de criminalité (crime organisé, violences basées sur le genre-VBG-, corruption...) etc. Ces réformes majeures et d'autres novations sont le fruit de l'actualisation du droit positif et de sa mise en concordance avec les engagements internationaux de la République de Guinée, notamment en matière de protection des droits humains, au travers notamment de l'adoption de la loi n.2015-019/AN du 13 août 2015 portant organisation judiciaire de la République de Guinée ainsi que des lois n.2016-059/AN et n.2016-060/AN adoptées le 26 octobre 2016 et portant respectivement Code pénal et Code de procédure pénale.

Les activités mises en œuvre dans le cadre du PARJU ont globalement répondu aux attentes des bénéficiaires/groupes cibles, à savoir les acteurs de la justice, incluant les OSC impliquées dans l'assistance judiciaire, ainsi que les groupes vulnérables de la population. Un appui multiforme a été apporté au Ministère de la Justice et à ses différentes Directions ; l'intégration en août 2018 du Secrétariat Exécutif de la Réforme de la Justice (SERJ) dans l'organigramme des services centraux sous la dénomination de Direction Exécutive du Programme de Réforme de la Justice et de la Coopération reflète un phénomène d'appropriation du PARJU par l'administration centrale, ce constat étant également valable au niveau du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM), institution représentative du « pouvoir » judiciaire, ainsi qu'au niveau des services déconcentrés du Ministère de la Justice-juridictions et établissements pénitentiaires. Outre l'amélioration de l'environnement de travail des acteurs de la justice (construction et réhabilitation d'infrastructures juridictionnelles et pénitentiaires, dotation de mobilier, d'équipement et de matériel roulant), le programme a répondu aux attentes des acteurs de la justice en matière de documentation juridique, de formation initiale et continue (extension du CFJ, mise en place d'un Centre de Documentation judiciaire-CDJ). Au-delà des magistrats, le souci d'inclure les greffiers parmi les bénéficiaires du programme (au niveau de la formation initiale et continue) témoigne du souci de conférer un caractère inclusif au processus de réforme.

La FA du PARJU, dans le cadre de la section consacrée aux questions transversales, a souligné la nécessité d'aborder la question du genre dans l'ensemble des composantes du PARJU, qu'il s'agisse de l'actualisation du corpus juridique guinéen, de l'accès des femmes à la formation initiale (CFJ) ou des bénéficiaires de l'accès à l'aide juridictionnelle. L'accent est mis dans la FA sur les activités visant la lutte contre l'impunité, qui doivent apporter un appui « aux associations de femmes victimes des graves violations de droits de l'Homme, en particulier la violente répression du 28 septembre 2009. La contribution des OSC (dans le cadre des projets mis en œuvre par TdH et la FIDH avec le concours d'OSC locales) a été importante pour faire le lien – ou tracer un trait d'union – entre la justice traditionnelle, qui reste privilégiée par les communautés, et la justice formelle qui apporte une protection aux catégories vulnérables de la population – femmes victimes de VBG, détenus incluant les mineurs en conflit avec la loi- en les accompagnant, via notamment les parajuristes, dans les diverses procédures judiciaires (cf. l'un des volets du programme mis en œuvre par la FIDH). De manière encore plus remarquable, les OSC (cf. résultat 4 du PARJU) jouent un rôle fondamental en matière de lutte contre l'impunité. La subvention pour la FIDH a été focalisée sur la lutte contre l'impunité en visant à renforcer les capacités des organisations locales de droits de l'homme et en ciblant un appui sur le travail d'enquête et de plaider (y compris international) autour des événements du stade de Conakry comme des violations des droits de l'homme et de leur poursuite en justice. La contribution de la FIDH a assuré non seulement la visibilité publique autour des questions d'impunité mais aussi contribué à fournir un soutien aux victimes ou représentants des victimes de violations des droits humains tant dans leur représentation judiciaire qu'en répondant à certains besoins médicaux et psycho sociaux. Concernant ces actions, il est en revanche « regrettable » que l'appui mis en œuvre n'ai pas été plus concret en matière de renforcement local des capacités des avocats ou dans la facilitation d'accès à la justice pour les plus vulnérables ce qui aurait été bien plus pertinent tant les besoins sont importants. L'appui aux cliniques juridiques n'a été qu'une phase pilote de la subvention et les activités reflètent beaucoup de plaider notamment international et d'activité de communication contre insuffisamment de renforcement pérenne et concret des acteurs locaux en particuliers les avocats et para juristes. De plus, il semble aux évaluateurs que l'équilibre entre la communication, le plaider et le renforcement

des capacités n'ai pas été bien mesuré, privilégiant des activités publiques ayant parfois créé des tensions au sein même des autorités guinéennes au risque de devenir contre-productif. L'action a souvent plus consisté à publier des communiqués que de créer un véritable dialogue avec les instances gouvernementales aussi difficile que le sujet puisse être, ceci étant totalement pris en considération à l'évidence. Un dernier exemple du rôle assuré par les OSC dans la mise en œuvre du PARJU réside dans la double contribution de TdH à la réforme du pénitentiaire : outre la réfection de plusieurs établissements pénitentiaires, TdH apporte un appui au développement d'activités de réinsertion sociale, en mettant l'accent sur les détenues femmes et les mineurs. Plus généralement, le projet de TdH a pris en compte l'application des Règles des Nations Unies concernant le traitement des détenues (Règles de Bangkok adoptées par l'Assemblée Générale de l'ONU le 21 décembre 2010), notamment la Règle 5 concernant l'hygiène personnelle des détenues (distribution, en coordination avec le CICR et ASWAR, d'articles d'hygiène spécifiques aux femmes) et les Règles 29 à 35 (renforcement des capacités du personnel pénitentiaire sur les besoins spécifiques des femmes, incluant la réinsertion sociale des détenues ainsi que sur les questions liées à la santé des femmes et à leur protection contre toutes violences physiques ou verbales).

Des initiatives ont été également prises pour renforcer la place des femmes dans le secteur de la justice, qui, pour l'heure, est loin de tendre vers la parité. Un rapport de l'AT au PARJU consacré aux ressources humaines du Ministère de la Justice souligne la faible représentation des femmes au sein du personnel, qu'il s'agisse des magistrats- 61 femmes sur 295 membres du corps, soit 21% -, des greffiers – 65 femmes sur 189, soit 34%- ou de l'administration pénitentiaire-101 femmes sur 578 agents, soit 17,50%.⁵Suite à l'adoption en 2015 par le Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'État et de la modernisation de l'administration (MFPREMA) de l'arrêté n.2015/1257, un service genre et équité a été créé dans chaque département ministériel ; placé « sous le contrôle technique » de la Direction Nationale de la Promotion féminine et du Genre, ce service a pour mission générale « d'initier au sein du Département ministériel, les stratégies , programmes et projets concourant à la mise en œuvre de la politique Genre et Équité » (article 1^{er} de l'arrêté n.2015/1257). Le PAP de la Réforme de la Justice (2015-2019) a pris en considération la promotion du genre (cf. axe 3) en proposant l'établissement de quotas de recrutement des femmes ainsi que le lancement de campagnes de communication dans les Universités pour inciter les femmes à se présenter aux concours de la magistrature. En 2018, le Ministère de la Justice a effectivement mis en place un service genre et équité dirigé par une magistrat, qui a élaboré un « programme de promotion de l'égalité et d'équité sur le genre en milieu judiciaire et pénitentiaire » (PPEMJP) qui, entre autres objectifs, vise à « l'accroissement de l'effectif des femmes au sein de la magistrature, du greffe et des professions libérales à l'horizon 2025 » avec pour cible une proportion de 30 à 35% de femmes au sein de ces catégories d'acteurs de la justice.

Sans entrer plus dans les détails (cf. CE3-Efficacité), l'équipe d'évaluation a mis en évidence, au regard des trois QE liées au critère de pertinence, l'adéquation des activités concourant aux quatre résultats attendus du PARJU.

4.1.2 Efficience

Rappel de la QE liée au critère de l'efficience

QE2. Quel rapport coût/efficacité peut-on établir entre les activités mises en œuvre, les ressources mobilisées à cet effet, le respect des échéances programmées (maîtrise de la gestion du temps) et les résultats escomptés ?

Le rapport coût/efficacité entre les activités mises en œuvre, les ressources mobilisées à cet effet, le respect des échéances programmées et les résultats escomptés aurait pu être amélioré.

L'allongement, par le biais d'avenants à la CF, de la durée de mise en œuvre opérationnelle du PARJU ainsi que de l'AT, dont la durée initiale de 39 mois a été prolongé jusqu'à 57 mois, s'est traduit par une augmentation importante du poste budgétaire de l'AT, qui est passé d'un montant initial de 4,15 MEUR-

⁵ Jean Christophe Leneutre : Définition de la politique de recrutement et de gestion des carrières de l'ensemble du personnel du Ministère de la Justice, rapport de mission, juillet 2018, pp.11-12.

soit 20,75% du budget du PARJU- à 5,58 MEUR à la suite de l'avenant n. 4 à la CF, soit 27,9 % du budget. Toutefois, il convient de rappeler que onze mois ont séparé la signature de la CF de celle du contrat d'AT (27 décembre 2014) avec le consortium B&S Europe ; l'AT a démarré le 11 février 2015, en pleine crise Ebola, laquelle a retardé l'exécution du PARJU. Le COPIL du 21 octobre 2015 a adopté une proposition de modification de la CF en vue de prolonger de deux années la DLC (de D+3 à D+5) et de modifier en conséquence la DLMO -fixée initialement au 27 juillet 2017, celle-ci a été repoussée au 27 décembre 2019 par l'avenant n.2 à la CF- ainsi que la fin de la période d'exécution. En conséquence, certaines activités du PARJU ont été supprimées pour compenser l'augmentation du budget de l'assistance technique ; l'avenant n.4 à la CF s'est ainsi traduit une augmentation de 400.000 EUR de l'AT, qui a été répercutée sur les autres postes budgétaires

Par ailleurs, l'élaboration et la mise en œuvre des différents DP ont été caractérisées par une faible efficacité. La mise en place du DP 0 (période du 16 mai au 15 novembre 2015) a accusé un retard très important, ce qui a fortement réduit le délai de sa mise en œuvre. Le DP1 n'a pu être engagé qu'à partir du 1^{er} avril 2016 et il a été prolongé de quatre mois (jusqu'au 30 octobre 2017) par deux avenants ; le DP2, couvrant la période allant du 12 décembre 2017 au 11 décembre 2018, a été également réaménagé (avenant n. 2 de novembre 2018) dans la perspective du lancement du DP3 qui couvre la fin de la période d'exécution du PARJU (13 décembre 2018 au 12 décembre 2019). **Reffet de cette programmation difficile du PARJU, le taux d'exécution des DP a été décevant : 39% pour le DP0 (dont le montant n'était que de 300.000 EUR) ; 65% pour le DP1 (915.000 EUR) et 61% pour le DP2 (950.000 EUR).** Autre marque de faible efficacité : les budgets non utilisés n'ont pu être reportés sur le DP suivant ; il est d'ores et déjà incertain que d'ici fin 2019, les crédits du DP3 (1,6 MEUR) puissent être effectivement consommés dans leur totalité sur une période d'un an (13/12/2018 au 12/12/2019), qui précédera la période de clôture du projet s'achevant le 12 mars 2020.

La performance limitée dans la programmation et la mise en œuvre des activités relevant des résultats 1 à 3 du PARJU (à l'exclusion des activités 3.4, 3.6 et 3.8 relevant de TdH dans le pénitencier à la suite de l'avenant n.2 à la CF signé en septembre 2016) apparaît en partie liée au schéma institutionnel adopté pour la mise en œuvre du programme. La maîtrise d'œuvre et la gestion du PARJU ont été confiées au Ministère de la Justice au travers d'une Unité de Gestion du Programme (UGP) composée d'un régisseur proposé par le Ministère de la Justice et nommé par l'ON et d'un comptable nommé par l'ON. L'UGP, en charge de la partie régie du budget, est appuyée techniquement par l'AT au PARJU, qui apporte par ailleurs son soutien en expertise à la mise en œuvre des activités du programme. Ce schéma institutionnel est complété au niveau du Ministère de la Justice par la mission confiée au secrétariat exécutif de la réforme de la justice (SERJ) qui, à côté d'autres organes (Comité national de pilotage de la réforme de la justice, commission technique de suivi et d'évaluation, plateforme justice et comités thématiques) doit assurer le suivi (et l'appropriation) de la PNRJ et du PAP 2015-2019, dont le contenu recoupe les activités du PARJU. Le SERJ, en raison de ses responsabilités opérationnelles dans la mise en œuvre du PNRJ et du PAP, validait les activités du PARJU initiées par l'UGP (pour la partie régie du programme) ainsi que celles mises en œuvre par l'AT. Le SERJ était par ailleurs appelé à jouer son rôle d'interface et de coordination des différents PTF de la Plateforme justice. Les prérogatives accordées au SERJ en matière de coordination de la PNRJ n'ont pas été vraiment acceptées par les services centraux du MJ, ce qui a compliqué les relations entre le premier régisseur de l'UGP (un magistrat) et le SERJ. Ainsi que l'a constaté le rapport final de la « Revue de la politique nationale de réforme du secteur de la justice de la Guinée » (décembre 2016), le SERJ « n'a ni les moyens, ni le leadership institutionnel nécessaire pour assumer sa mission avec efficacité ». Dans sa configuration actuelle -un secrétaire exécutif, un chargé des infrastructures et un chargé de la formation- « il n'a pas de ressources humaines suffisantes et qualifiées » (p.21). De même le SERJ n'est pas parvenu à développer ses prérogatives en matière de planification, de suivi évaluation et de communication ainsi qu'en matière de coopération avec les PTF.

Parallèlement l'UGP a été confrontée à des difficultés avec d'autres acteurs du projet (notamment les services de l'ON-CGFED et la DUE) à l'occasion de l'élaboration du DP 0, une situation qui s'améliorera courant 2017 suite à des changements en ressources humaines, dont un nouveau régisseur au profil de gestionnaire ainsi qu'un comptable de l'UGP et la démission du premier RAF de l'AT. Le

rattachement des AT du PARJU à certaines directions (la DNAPR ou DNAJ), bien que justifié par souci d'efficacité, a eu pour effet collatéral d'affaiblir la fonction de coordination du SERJ tout en mettant en évidence sa faiblesse institutionnelle. La transformation en août 2018 du secrétariat exécutif en Direction Exécutive de la RJ (dont le responsable était précédemment directeur national des affaires criminelles et des grâces) a eu pour conséquence une plus grande « fluidité » des rapports entre la régie, la DERJ et l'AT du PARJU. Par ailleurs, dans certains cas, l'efficacité a pu être affaiblie en raison de la procédure lourde du FED et des délais de traitement tant au sein de la Cellule de Gestion FED que de la DUE (section contrat -finances-audit), ne permettant pas la flexibilité dont le PARJU a besoin.

La CF avait prévu la réunion quatre fois par an du Comité de pilotage du PARJU (DTA, point 3.3.1) ; le premier COPIL avait limité à deux les sessions annuelles du Comité, mais après quatre ans de mise en œuvre du projet, il n'y a eu que deux réunions du COPIL (21 octobre 2015 et 16 décembre 2016). Au-delà des problèmes d'agenda du Ministre de la Justice présentés comme la raison de cette carence, l'équipe d'évaluation s'interroge sur cette absence de réunion du COPIL depuis près de deux ans et demi, au regard notamment de l'harmonie existant entre les partenaires du PARJU... On relèvera par ailleurs que la PNRJ a été également dotée d'un Comité national de pilotage (décret n.178/PRG/SGG du 1^{er} août 2014) présidé par le Chef de l'État, qui ne s'est réuni qu'à deux reprises, à l'occasion de l'adoption de la PNRJ (18 juillet 2014) et pour la validation le 18 février 2015, du plan d'actions prioritaires 2015-2019.

Enfin, la performance d'une ATI du PARJU riche de 4 experts principaux et disposant d'une ECT conséquente (1230h/j) a été analysée par l'évaluateur. Au démarrage du projet, l'ATI compte quatre experts principaux : un expert en réforme des systèmes judiciaire et juridique, chef d'équipe ; un expert en gestion administrative et financière, passation des marchés ; un expert en organisation, gestion et pédagogie de la formation dans le domaine judiciaire et un expert dans la réforme du secteur pénitentiaire ; en outre près de 40% de la dotation en h/j de l'expertise non principale était allouée dans les TdR du contrat de service de l'AT à un expert spécialiste dans le domaine de l'accès à la justice. Toutefois, le 28 août 2015, le chef d'équipe a donné sa démission (pour raison médicale) et le dispositif de l'AT a évolué, l'AT en charge de l'appui à la formation cumulant ses attributions avec celles du premier chef d'équipe, ce qui a abouti à une configuration générale de l'ATLT plus conforme aux dispositions de la CF tout en permettant de répondre aux interrogations que pouvait susciter la consistance de la « job description » du premier chef d'équipe, qui était plus celle d'un coordinateur . L'expert en gestion administrative et financière, passation des marchés (RAF) a été remplacé en 2016 ; un nouvel expert principal en réforme juridique et judiciaire a intégré l'équipe à la suite de la signature de l'avenant n.1 au contrat de l'assistance technique mais son contrat a pris fin le 31 janvier 2018 ; les deux autres membres du « noyau dur » de l'équipe d'AT , en charge respectivement de la réforme du secteur pénitentiaire et de l'accès à la justice ont assumé leurs fonctions jusqu'à la fin de la phase opérationnelle technique (fin mars 2019), le RAF demeurant le seul expert principal en charge d'assurer le suivi de la mise en œuvre du DP3 jusqu'en septembre 2019.

L'analyse des huit rapports d'activités semestrielles de l'ATI ainsi que de la consistante production de l'expertise non principale ne permet pas d'avoir une compréhension précise du fonctionnement de l'ATLT, exception faite de la contribution très positive de l'actuel responsable administratif et financier (RAF), dont la désignation s'est traduite par une amélioration incontestable de la gestion du projet. Toutefois la réunion tenue le 22 mai 2019 avec le chef d'équipe de l'AT, Abdoulaye Ndiaye a permis de clarifier cette question ; un tableau de la répartition des tâches entre les AT concernant le suivi de chaque activité (avec un AT responsable et un ou deux AT venant en appui) a été remis à l'évaluateur et des éclaircissements complémentaires ont été apportés par le chef d'équipe sur l'organisation des tâches de l'AT et des rapports avec les différentes directions et services du Ministère de la Justice.

L'AT (et par extension, l'équipe ATLT) a eu la charge depuis le début du projet, de mener les activités permettant l'atteinte des résultats attendus du PARJU. Les ATLT ont fait le suivi des actions en cohérence avec le cadre logique du Programme (qui a été revu). Le pilotage du Résultat 1 était donc dédié à l'ATLT1 (et ATLT3 pour les aspects liés à la formation) ; Le résultat 2 piloté par l'ATLT3 et

l'AT Accès à la Justice. Le Résultat 3 piloté par l'ATLT4 (pénitentiaire). L'ATLT2 étant en contribution transversale.

La contribution technique des ATLT a été continue tout au long du Programme, en appui-conseil auprès des bénéficiaires (revue du programme d'intervention, des activités à mettre en œuvre, suivi des tableaux de bord de mise en œuvre, mise en cohérence avec les changements institutionnels et organisationnels, suivi des recommandations et propositions d'actions), et pour la mise en œuvre des appuis spécifiques: préparation des spécifications techniques d'intervention avec les bénéficiaires, préparation en amont des missions de terrains pour la rencontre des interlocuteurs (à Conakry et dans les juridictions/les établissements pénitentiaires), accompagnement des experts court-terme lors de leur mission en Guinée, remise en contexte des interventions (appui lors des réunions de démarrage des interventions, de la revue des notes de cadrage), contribution aux livrables de l'AT (participation active aux ateliers de restitution/validation des livrables, revue des livrables et compléments). En plus de la programmation et du pilotage des activités, les experts long-terme ont assuré leur opérationnalisation auprès des partenaires: identification des besoins, formulation de l'appui, suivi avec la Régie, préparation des spécifications techniques des DP et des budgets, suivi des approbations, suivi des invitations (directions-régie) pour assurer la présence des participants aux ateliers.

Bien que choisis en raison de leur spécialisation respective en matière de formation, de réforme du secteur pénitentiaire et de l'accès à la justice, les trois AT thématiques – qui ont « consommé » globalement 2308 h/j- n'ont cependant produit aucun rapport dans leur domaine de spécialisation, les livrables en expertise du programme ayant été produits par les experts non principaux. Le chef d'équipe, magistrat et ancien Directeur du réputé Centre de Formation Judiciaire (CFJ) de Dakar, a ainsi commandité trois ECT sur le CFJ consacrées respectivement à la formation des formateurs (Éric Legrand), à l'élaboration des cursus et syllabi de la formation initiale (Noël A. Gbaguidi) et aux textes d'application du décret relatif à l'organisation et au fonctionnement du CFJ (Fayimba Mara) ; toutefois, on retiendra sa contribution (en coordination le cas échéant, avec les autres ATLT) à la préparation des nombreux projets de textes législatifs et réglementaires produits par le PARJU, incluant ceux relatifs au CFJ ; par ailleurs le chef d'équipe a supervisé l'organisation du premier concours de recrutement des auditeurs de justice et des élèves greffiers ; sa participation au jury a été un gage de transparence de ce premier concours. De même les activités concourant aux résultats 2 et 3 ont été réalisées grâce à l'apport de l'expertise non principale épaulée par les ATLT en charge du pénitentiaire et de l'accès à la justice. Au titre du résultat 3, les contributions de l'expertise non principale (une douzaine d'études et de rapports) ont couvert la totalité de la matière de l'administration pénitentiaire et de la réinsertion sociale. Certes le rôle des ATLT ne s'est pas limité au cadrage des missions CT, mais incluait également une préparation de l'intervention technique avec les parties prenantes ainsi que des activités d'accompagnement et un contrôle-qualité des livrables (cf. ci-dessus). La mobilisation d'un nombre aussi important d'h/j pour « des activités d'appui-conseil au profit des structures du Ministère de la Justice » trouve ainsi son explication dès lors que l'on peut estimer que les ATLT (et, en premier lieu, le chef d'équipe) ont joué un rôle de conseillers techniques au sein de Ministère de la Justice.

Si la gestion des volets 1 à 3 du PARJU a pu parfois s'avérer problématique au regard du critère de l'efficacité, il n'en a pas été de même pour les OSC bénéficiaires de subvention en tout cas en ce qui concerne Terre des Hommes. (TdH) a signé avec l'UE le 21 avril 2017 un contrat de subvention d'une durée de trois ans intitulé « Amélioration des conditions de vie et appui à la réinsertion socioprofessionnelle des détenus dans neuf établissements pénitentiaires pilotes en Guinée » (Conakry, Coyah, Boké, Kindia, Mamou, Labé, Kankan, Sigui et Nzérékoré). TdH met en œuvre sans difficultés particulières une intervention de réhabilitation en vue d'assurer la séparation effective des différentes catégories de détenus, d'effectuer des travaux de réfection dans les cellules les plus dégradés et d'améliorer l'accès à l'eau ainsi que l'assainissement, l'hygiène et la santé (installation d'infirmières). TdH développe par ailleurs des programmes d'éducation (alphabétisation) et de formation professionnelle afin de faciliter la réinsertion des détenus, incluant, notamment pour les mineurs en conflit avec la loi, des activités de plaidoyer et de sensibilisation des acteurs de la justice aux peines alternatives à la détention, en particulier les Travaux d'Intérêt Général (TIG) ; toutefois, dans ce domaine de la réinsertion, une meilleure coordination avec la DNAPR semble nécessaire.

Concernant la subvention FIDH, l'évaluation est plus mitigée. De plus, certaines difficultés pour obtenir les rapports narratifs et en particulier les rapports financiers ont compliquées le travail de l'évaluation concernant cette composante. C'est seulement à la suite de multiples demandes et au terme de 12 semaines, que les rapports narratifs et surtout financiers ont pu être obtenus⁶. L'évaluatrice n'a pas pu interviewer non plus la personne en charge du projet à la FIDH. Suite à la seconde mission de terrain, un document relatif au travail effectué à l'intention des juges d'instruction sur l'enquête liée au stade de Conakry a été fourni (document de très bonne qualité qui n'a malheureusement pas été utilisé par les juges guinéens) ainsi que de nombreux Communiqués de Presse. Le rapport narratif final est un rapport de 50 pages ne contenant que très peu d'analyses et des données souvent non détaillées. Le 17 juin 2019, les rapports financiers ont finalement été obtenus. Ces retards difficiles à comprendre sont regrettables. Le rapport financier final montre que 50 % du budget a été consacré au salaire du personnel tant au niveau du QG en France que sur les postes de terrain (898 674 Euros). Cela représente une partie importante d'un budget de subvention qui pourrait se comprendre si les résultats atteignent les objectifs prévus. Toutefois le montant alloué à la participation du fonctionnement en ressource du bureau parisien semble déséquilibré puisqu'il en représente plus de 60 % des 50 %. La partie renforcement des capacités qui adresse majoritairement la fourniture d'équipement (15 % du budget total) est aussi assez déséquilibrée en ce qu'il ne peut être considéré comme un renforcement de capacité quand il s'agit de fourniture de véhicule, ordinateurs etc. même si cela est essentiel au regard de la situation des ONGs locales et donc répond bien à un besoin. L'appui au Groupe d'Action Judiciaire (GAJ) représente 15 % du budget total et inclut tant l'appui à la venue d'experts internationaux qu'à celle de soutien et formation des acteurs juridiques locaux. De fait le budget a été respecté et décaissé de façon satisfaisante mais aurait pu et peut être dû être plus concentré sur le renforcement des capacités locales. A titre d'exemple, cette subvention sur un pays a permis de financer le salaire du Directeur Afrique à hauteur de 30 % sur 43 mois. Ceci reste questionnable d'autant plus que la FIDH concentre ses actions sur quasiment tout le continent africain. Il n'en reste pas moins que l'objectif en termes de visibilité et de plaidoyer a été atteint, celui concernant le renforcement des capacités est lui moins évident, alors que ce dernier selon les évaluateurs, aurait été bien plus productif et important ce qui est développé ci-dessous sous le critère efficacité.

4.1.3 Efficacité

Rappel de la QE liée au critère de l'efficacité

QE3. Quel a été le niveau d'exécution des activités et le degré d'atteinte des résultats au regard de l'objectif spécifique de chaque programme ?

L'objectif spécifique (OS) du PARJU est d'*appuyer la mise en place d'une justice indépendante, efficace et plus proche du justiciable, entamer la réforme du système pénitentiaire et soutenir les efforts de lutte contre l'impunité.*

Quatre composantes d'activités concourent à la réalisation de cet OS en poursuivant les résultats ci-après : R.1- Mise en place d'un cadre structurel pour une justice indépendante et plus efficace ; R.2- L'accès à un service public de la justice de qualité est amélioré ; R.3.-La réforme du système pénitentiaire est définie et entamée ; R.4-Les organisations des victimes de graves violations des droits de l'homme sont soutenues dans leurs efforts de lutte contre l'impunité et dans leur participation au processus de réconciliation nationale. Les activités relevant des résultats 1,2 et 3 (à l'exception des activités 2.14, 3.4, 3.6 et 3.8 de la CF) ont été confiées à une UGP composée d'un régisseur et d'un comptable appuyés par une AT confiée au consortium dirigé par B&S Europe. Les AT principaux ont achevé leur mission fin mars 2019, le RAF étant le seul expert principal demeurant en fonctions jusqu'au 26 septembre 2019 afin d'assurer le suivi de l'exécution du DP3. La mise en œuvre des activités relevant de l'activité 2.14 (assistance juridique et judiciaire) ainsi que du résultat 4 incombe à la FIDH et l'exécution des activités 3.4, 3.6. et 3.8 du résultat 3 a été confiée à Terre des Hommes

⁶ A savoir le 18 juin 2019 avec une évaluation débutée en mars 2019 et se clôturant début juillet 2019.

(TdH), ces deux OSC ayant été associés de longue date aux projets de coopération de l'UE dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest (Bénin, Côte d'Ivoire, Burkina Faso, etc.).

Quelques semaines avant la fin de sa mission en République de Guinée l'AT au programme a organisé un atelier de capitalisation des acquis du PARJU (février 2019) suivi d'un atelier d'appropriation des résultats du programme (Kindia, 13-15 mars 2019) qui a rassemblé l'ensemble des parties prenantes du programme. Ces réunions ont permis, d'une part, de dresser un bilan résultat par résultat des réalisations du programme et, d'autre part, des activités à poursuivre et finaliser (cf. tableau de capitalisation par résultat du PARJU et tableau de suivi des activités du PARJU par Direction). Parallèlement une plaquette a été élaborée présentant très clairement les activités réalisées dans le cadre du programme. Par ailleurs la *Liste des livrables du PARJU* met en évidence la contribution intellectuelle apportée par l'AT à la mise en œuvre des activités relevant de chaque résultat du programme. Ce même document fait la synthèse du contenu des livrables élaborés par l'expertise court terme, en mettant en évidence leurs résultats « opérationnels ». Par exemple, l'étude sur le circuit budgétaire du Ministère de la Justice (Drissa Konaté, juin 2017), outre un diagnostic et des recommandations, formule des propositions de textes relatifs à la DAF et présente un manuel de procédures. L'analyse des livrables de l'ECT met ainsi en évidence, pour la majorité d'entre eux, ce rôle de *laboratoire d'idées* pour le Ministère de la Justice assuré par l'AT au PARJU.

Cet exercice de communication de l'AT du PARJU a été d'autant plus réussi qu'il était fondé sur les avancées incontestables réalisées depuis 2015 dans le processus de réforme de la justice sous l'égide du PARJU. Au moment de l'élaboration de la fiche action et des DTA du PARJU, la situation de la justice demeurait catastrophique : absence de mise en place du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) institué par la Constitution de 2010, délabrement des infrastructures judiciaires et pénitentiaires, conditions de vie et de travail déplorables des personnels du secteur favorisant la corruption, « graves carences dans la formation initiale et continue » des acteurs de la justice alimentant une « méfiance généralisée envers l'institution judiciaire », « intégration insuffisante au droit national des normes internationales auxquelles la Guinée est partie », etc. L'évaluateur doit partir des constats dressés sur la justice guinéenne lors du processus d'élaboration du PARJU pour pouvoir effectuer une analyse de la mise en œuvre du programme et apporter une réponse objective à la question d'évaluation liée au critère d'efficacité.

4.1.3.1. La mise en œuvre des quatre composantes du PARJU

La quasi-totalité des activités prévues dans le cadre du **Résultat 1** (mise en place d'un *cadre structurel pour une justice plus indépendante et plus efficace*) a été menée à bien, le sous-résultat le plus abouti étant le R.1.1. relatif à l'amélioration des capacités de pilotage et d'organisation du Ministère de la Justice avec l'accompagnement et la consolidation du nouvel organigramme du MJ (DRH, DAF, IGSJ, etc...). Il convient de relever qu'avec l'appui de l'AT l'organigramme du Ministère de la Justice a été profondément renouvelé et modernisé tant au niveau des services d'appui que des services centraux (directions nationales) par le décret D/2016/114/PRG/SGG du 20 avril 2016 ainsi que par le décret D/2016/368/PRG/SGG du 30 novembre 2016 portant attributions et fonctionnement du Ministère de la Justice. Certains services d'appui du MJ ont été alignés sur les structures similaires d'autres départements ministériels : c'est le cas par exemple du service genre et équité (cf. ci-après 6.3. Questions transversales) ainsi que du Bureau de stratégie et de développement (BSD), structure créée au sein de chaque ministère par le Décret n.44/PRG/GG du 27 mars 2015 portant création, attributions, organisation et fonctionnement des Bureaux de stratégie et de développement (BSD) ». Le BSD, est notamment chargé de « coordonner l'élaboration de la politique et de la stratégie de développement du Ministère », « de définir les objectifs et les stratégies sectorielles en matière de développement sectoriel » et « d'assurer la coordination des activités des différentes structures de son département en matière de statistiques, de planification de programmation et de suivi évaluation » (article 2 du décret précité du 27 mars 2015). Plusieurs services d'appui ont bénéficié du soutien du PARJU dans leur mise en place ou leur restructuration ainsi que dans la mise en œuvre de leurs missions, en particulier l'IGSJ, la Division des Ressources Humaines (DRH) et la Division des Affaires Financières (DAF). Les deux décrets de 2016 portant attributions et fonctionnement du MJ ont également restructuré de manière significative les Directions nationales, qui ont bénéficié d'un appui en expertise de l'ATI, les mutations les plus significatives ayant été : la fusion des anciennes directions des affaires criminelles et des grâces

ainsi que des affaires civiles et des sceaux en une Direction nationale des affaires judiciaires ; la création d'une Direction nationale de la Législation ainsi que d'une Direction nationale de l'éducation surveillée et de la protection judiciaire de la jeunesse. Toutefois la production par l'ATI de projets de textes législatifs et réglementaires n'a pas toujours débouché sur leur « effectivité » (cf. par exemple les textes relatifs au CSM). L'activité 1.7 (recueil et publication de la jurisprudence) est pour l'heure infructueuse, en dépit de son importance ; elle est toutefois inscrite au DP3 ; une réunion consacrée aux techniques de cassation (2018) a été organisée au titre de cette activité 1.7 sans que l'on puisse établir un lien entre le thème de cette réunion et la collecte de la jurisprudence. Les activités concourant à la formation initiale et continue des magistrats et greffiers (R.1.4) ont permis de redynamiser le CFJ (dont les locaux ont été réhabilités et étendus avec le soutien financier du programme) et d'appuyer le recrutement d'une nouvelle génération de magistrats et de greffiers ; en revanche les activités de formation continue (dont certaines inscrites dans le DP3) sont loin d'avoir couvert les besoins des acteurs de la justice ; toutefois, on relèvera la bonne coordination mise en place entre le PARJU et d'autres interventions (notamment le projet d'appui à la réforme de la justice de l'AFD) en matière de sensibilisation sur les innovations de la matière pénale à la suite de l'adoption du CP et du CPP en 2015 (cf. ci-après 7.1. Cohérence).

Des avancées notables ont été enregistrées dans l'exécution des activités concourant au **Résultat 2** relatif à ***l'accès au service public de la justice*** : c'est le cas du renforcement de l'IGSJ, du projet de création des Bureaux d'accueil et d'orientation des justiciables (BAOJ), de la réhabilitation ou construction de TPI et de la dotation des juridictions en fournitures diverses, de la création des Maisons de Justice ou encore de l'aide juridictionnelle (en voie d'adoption par l'Assemblée Nationale); toutefois nombre de projets de textes législatifs et réglementaires n'ont pas été encore adoptés. De manière plus grave au regard de l'axe 4 de la PNRJ, les activités relatives à l'élaboration d'une politique pénale ont été abandonnées et le traitement en temps réel des affaires pénales, en vue d'améliorer le fonctionnement de la chaîne pénale (activité 1.7) n'a pas donné de résultats concluants, étant entendu que les autres PTF (PNUD, HCDH, États-Unis et AFD) ont développé des activités visant à renforcer les différents maillons de la chaîne pénale.

Les activités mises en œuvre dans le cadre du **Résultat 3** relatif à la ***réforme du système pénitentiaire*** ont été couronnées de succès pour le sous résultat R.3.1 (une politique pénitentiaire est définie et sa mise en œuvre a démarré), qu'il s'agisse du renforcement institutionnel de la DNAPR, de l'élaboration d'une politique pénitentiaire, de la finalisation d'une nouvelle carte pénitentiaire ou de la modernisation du cadre légal et réglementaire de l'administration pénitentiaire (même si une dizaine de textes sont encore à l'état de projet). Les travaux divers (réhabilitation, assainissement, accès à l'eau, etc...) mis en œuvre par Terre des Hommes (subvention) sont quasiment achevés ; les activités de réinsertion sociale en revanche doivent se renforcer dans le cadre d'une coordination harmonieuse entre l'administration pénitentiaire et les OSC intervenant dans ce domaine. En matière de réinsertion, la proposition initiale de TdH prévoit que l'ensemble des mineurs et des femmes détenus et au moins 20% des adultes de sexe masculin incarcérés « acquièrent une base de connaissance et de compétence à même de faciliter leur réinsertion professionnelle ». Le projet de TdH concernait en mai 2018 une population carcérale de 2713 détenus (dont 98 femmes). A l'issue de la première année de mise en œuvre du projet, 235 personnes avaient été pris en charge individuellement pour faciliter leur réinsertion post-carcérale. On relèvera le partenariat noué avec l'Institut français pour préparer des contenus spécifiques destinés aux femmes et aux mineurs détenus à la Maison Centrale de Conakry (notamment sur les thématiques de la santé et de l'hygiène). Des activités de réinsertion ont démarré dans d'autres établissements pénitentiaires : atelier de couture dans le quartier des femmes de la prison de Conakry ; atelier de couture dans l'EP de Boké ; atelier de saponification à la prison de Kankan, en liaison avec le centre de formation féminine local... Les statistiques relatives à la seconde année de mise en œuvre du projet (mai 2018-mai 2019) confirment la progression du nombre de détenus formés dans les EP bénéficiaires : 382 détenus, dont 73 femmes (incluant 24 détenues à la prison de Conakry, 18 à N'zérékoré, 13 à Kindia et 10 à Kankan). Les activités de réinsertion post carcérale sont mises en œuvre dans différents cadres – familial, familial et professionnel, familial et scolaire- qui concernaient en mai 2019 un nombre total de 277 personnes (dont 31 femmes). Le second rapport intérimaire de TdH sur la mise en œuvre du projet (qui est attendu pour la fin du mois de juin 2019) devrait confirmer les progrès des activités de réinsertion dans les 9 EP ciblés.

Il convient enfin de déplorer la disparition, à la suite de l'avenant 2 à la CF, du projet de création d'un centre de réinsertion pour mineurs (activité 3.7) qui répondait pourtant à un besoin urgent en Guinée et auquel TdH aurait pu apporter une réponse opérationnelle efficace, compte tenu de ses interventions réussies en la matière dans d'autres pays de la région (Burkina Faso, Mauritanie, etc.). L'avenant a reformulé l'intitulé du Résultat 3.3. (« Des activités de réinsertion pour mineurs sont opérationnelles ») et c'est dans ce cadre que TdH s'efforce de promouvoir des alternatives à la détention telles que les TIG.

Les activités relevant du **Résultat 4** (lutte contre l'impunité) ont été mises en œuvre par la FIDH en partenariat avec les OSC locales notamment l'OGDH et MDT ainsi qu'AVIPA. Concernant le procès des événements liés aux événements du 28 septembre au stade de Conakry restent compliqués à gérer tant d'un point de vue politique que juridique et opérationnel. Les procès contre les responsables des crimes et des graves violations des droits humains survenus en Guinée (y inclut celui du stade de Conakry le 28 septembre 2009) n'ont pas encore été organisés, alors qu'il s'agit là de l'enjeu principal de la lutte contre l'impunité comme l'a souligné la PNRJ (Axe 4). L'appui et la mise en place des activités de plaidoyer comme celle des cliniques juridiques est une valeur ajoutée indéniable qu'il convient de continuer à développer et de manière plus locale que celle que la FIDH a mis en place. Les acteurs locaux présents peuvent être en capacité de mettre en place ces programmes sans que de nombreux avocats internationaux n'interviennent. Il est nécessaire toutefois pour assurer la bonne gestion du projet d'avoir une organisation internationale « chapeau ». Concernant le Stade de Conakry, l'instruction est close et l'ordonnance de renvoi n'est pas satisfaisante ce qui démontre un besoin essentiel de travailler à la compétence des procureurs et magistrats instructeurs. Le plaidoyer mis en place par la FIDH a été important et nécessaire mais n'est peut-être plus la réponse aujourd'hui à apporter sur cette question. Au vu du contexte en Guinée, il apparaît plus opportun de se concentrer sur une expertise ciblée. Par exemple des besoins semblent nécessaire sur les méthodes d'inclusions dans les actes d'accusation des dispositions relevant de la qualification des viols comme élément constitutif de crimes internationaux ce qui semble avoir échoué par manque de maîtrise du contexte et des besoins. Concernant la tenue du procès, il est peu probable qu'il prenne place en vue des élections de 2019 et 2020 et du risque de crise à venir. Ce qui pose question sur la manière d'apporter un appui qui puisse créer un impact effectif et réponde aux besoins des bénéficiaires et des citoyens guinéens, ceux notamment liés à construire un accès à la justice plus performant, un renforcement des capacités conjoints de la Police judiciaire et du bureau du procureur pérenne (en particulier concernant les techniques d'enquêtes et d'analyse et de qualification juridique). Enfin le rôle des avocats locaux reste crucial et c'est vers eux qu'il faut cibler le renforcement de capacité pour pouvoir produire un changement réel en analysant leurs capacités d'absorptions, leurs besoins et leur potentialité.

4.1.3.2. Points forts et points faibles du PARJU

Points forts

L'un des points forts du PARJU concerne l'amélioration des conditions de travail dans les juridictions ainsi que des conditions de vie des détenus. Le projet a financé la construction et l'équipement de trois TPI (Kankan, Kindia et Mamou). Des travaux de construction et de réhabilitation d'autres infrastructures judiciaires (incluant le CFJ) et pénitentiaires (dans le cadre de la convention de subvention accordée à TdH) ont été accompagnées de dotations de fournitures, de matériel roulant et d'équipements informatiques et bureautiques, dont le montant global est d'environ 5 MEUR.

Le renforcement institutionnel du Ministère de la Justice et la modernisation de ses méthodes et outils d'intervention constitue également l'un des points forts du PARJU. Parmi les Directions appuyés par le projet, une mention spéciale doit être accordée au renforcement institutionnel et au renforcement des capacités de l'administration pénitentiaire (résultat 3, mis en œuvre avec le concours de l'ATI et de TDH).

Est également remarquable le processus de renaissance du CFJ, qui s'est doté de programmes de formation initiale et continue actualisés dans un environnement plus adéquat, ce qui s'est traduit par

l'organisation de deux concours qui permettront de recruter au total cent auditeurs de justice et cent élèves greffiers. Le DP3 prend en charge l'organisation d'un troisième concours au cours du second semestre 2019 qui aboutira au recrutement de 50 auditeurs de justice et de 50 élèves greffiers supplémentaires.

La contribution du PARJU à **l'actualisation du droit positif** dans différents domaines (statut des magistrats, modernisation du cadre juridique du CSM (proposition de révision de la loi organique n.055 du 17 mai 2013), décret du 27 juin 2017 sur la création, l'organisation et le fonctionnement du CFJ, administration pénitentiaire, aide juridictionnelle et fonds d'aide juridictionnelle, BAOJ, Maisons de Justice, etc...) a été significative ; toutefois de nombreux projets de textes renforçant ou mettant la législation nationale en harmonie avec les engagements internationaux de la Guinée, ne sont pas encore effectifs, ce qui soulève la question des concertations préalables à organiser par le Ministère de la Justice avec les acteurs institutionnels pilotant le processus d'élaboration de la législation (SGG, Assemblée Nationale, etc...). L'analyse de certains projets de loi élaborés avec le concours de l'AT non principale, en dépit de leur qualité, fait douter de leur adoption en l'état par les autorités⁷. On relèvera toutefois la signature le 28 juin 2018 du Décret D/2018/097/PRG/SGG portant création, organisation et fonctionnement des **maisons de justice** auxquelles ont été assignées une triple mission : « a) organiser ou faciliter un traitement de proximité, rapide, diversifié, et adapté des litiges de la vie quotidienne, par le biais de la médiation ou de la conciliation ; b) assurer un accueil de la population locale pour lui fournir des informations sur ses droits et ses devoirs, ainsi que les moyens de les faire valoir ; c) constituer un lieu de rencontre, d'échange, d'élaboration de stratégies concertées et cohérentes pour contribuer à la prévention de la délinquance, à la prise en charge des personnes en difficulté, à la régulation des conflits et au maintien de la paix sociale ». Inspiré du « modèle » sénégalais (cf. décret n.2007-1253 du 23 octobre 2007) qui a mis en place une dizaine de maisons de justice, la maison de justice constitue un élargissement de l'accès au droit des populations et un point de rencontre entre justice formelle et justice traditionnelle.

L'appui apporté à l'Agence Nationale de lutte contre la corruption et de promotion de la bonne gouvernance incluant l'élaboration d'une stratégie spécifique a également été l'un des points forts du projet.

Bien qu'en nombre insuffisant, l'organisation d'audiences foraines en 2017 à Kindia et Nzérékoré a contribué à rapprocher la justice formelle des populations (70 dossiers traités impliquant 130 prévenus ayant bénéficié d'une assistance judiciaire gratuite dans le cadre du programme FIDH-OGDH et MDT) tout en étant complémentaire des interventions similaires d'autres bailleurs (PNUD et États-Unis). L'appui apporté par le PARJU à la mise en place d'instances, de mécanismes et de procédures (BAOJ, maisons de Justice, projet de loi sur l'aide juridictionnelle...) a permis d'élargir l'accès à la justice des catégories vulnérables de la population, en particulier les femmes et les enfants.

La stratégie de communication et de visibilité du PARJU a été excellente et constitue un facteur supplémentaire d'appropriation du projet par ses bénéficiaires principaux, les acteurs de la justice.

Il convient enfin de souligner **la qualité remarquable de plusieurs études et rapports** de l'ATI accompagnant la modernisation institutionnelle du Ministère de la Justice ou relatifs à l'exercice des métiers de la justice⁸.

⁷ On pense notamment aux propositions contenues dans le rapport de François Lebur de décembre 2016 sur la révision du cadre juridique régissant le CSM, cf.ATI0.

⁸ Notamment: l'étude sur les méthodes et outils de gestion en vue de l'amélioration du fonctionnement de la DRH (Magatte Wade) ; l'étude sur le circuit budgétaire du Ministère de la Justice et le manuel de procédure de la DAF (Drissa Konate); le rapport de mission et le guide d'inspection des services judiciaires (Cheikh Tidiane Lam et Yacouba Jean Savadogo); la définition de la politique de recrutement et de gestion des carrières de l'ensemble du personnel du Ministère de la Justice (Jean-Christophe Leneutre); l'étude sur l'état actuel de l'exécution des peines et du recouvrement des recettes pénales (Abdoulaye Ba); le guide pratique du greffier (Hamidou Yameogo); le guide de déontologie des magistrats (Eric Legrand); la cartographie pénitentiaire (Adam Ali Adam); le manuel de procédure de la DNAPR (Franck Gorchs Chacou).

Points faibles du PARJU

L'absence d'un **manuel de procédures du PARJU** a constitué un sérieux handicap pour le projet, dont la mise en œuvre, en 2015 et 2016, a mis en évidence des dysfonctionnements dans les relations entre l'UGP, le SERJ, l'ATI du projet et la CGFED. A plusieurs reprises le problème de procédure d'approbation (CGFED-DUE-CGFED) a été soulevé car les procédures étaient très lentes (cf. critère de l'efficacité).

L'absence d'élaboration d'une **politique pénale** (même sous la forme de circulaire du MJ) constitue une dérive importante au regard de l'axe 4 (Lutte contre l'impunité) de la PNRJ, qui établissait un lien entre l'élaboration de la politique pénale, l'amélioration du fonctionnement de la chaîne pénale et l'exécution des jugements tout en mettant l'accent sur l'amélioration de la lutte contre les violences faites aux femmes et aux personnes vulnérables (PNRJ, p.14). Le document de la PNRJ souligne également que l'axe 4 « est essentiel au succès du programme de réformes » (p.14). Dans le tableau de capitalisation par résultat du PARJU préparé par l'ATI pour les ateliers organisés en février-mars 2018 sur cette thématique (ainsi que sur celle de l'appropriation des résultats du projet), il est mentionné que l'action relative au sous résultat 2.2 de la CF (« Une politique pénale est définie et mise en œuvre ») « a été retirée du programme par les autorités contractantes » (Tableau de capitalisation...p.52). De fait c'est l'activité 2.9 de la CF qui a été supprimée : elle prévoyait un « appui technique aux services centraux [du Ministère de la Justice] dans la définition, la diffusion et la mise en œuvre d'une politique pénale homogène sur tout le territoire ». L'absence d'élaboration d'une politique pénale est une décision du Ministère de la Justice. Conformément à la convention de financement, l'AT a proposé un appui à la définition et à la mise en œuvre d'une politique pénale (plan d'actions, DP0, DP1). L'AT a participé à la relecture du Code Pénal et du Code de Procédure Pénale en 2015 (atelier financé par le PARJU), a proposé la mise en place d'un groupe de réflexion multidisciplinaire, chargé de l'élaboration de la Politique Pénale, et la possibilité d'appui par des interventions d'experts CT et une mission d'étude à l'étranger. Ces activités d'appui ont été reportées tout d'abord dans le cadre du DP1, puis dans le DP2, leur mise en œuvre étant subordonnée à l'entrée en vigueur des nouveaux Code pénal et de procédure pénale en attente de promulgation. En outre la nouvelle loi portant organisation judiciaire, en supprimant les cours d'assises et en érigeant les justices de paix en TPI, a modifié substantiellement la carte judiciaire. A cela s'ajoutait l'attente des nominations dans les juridictions pilotes. Lors de l'élaboration du DP2, les partenaires ont décidé de ne pas reconduire ces activités. L'hypothèse reprise dans le cadre logique commenté et annexé aux rapports intermédiaires de l'AT, mentionnait la nécessité d'une volonté politique pour la formalisation de cette politique pénale, volonté politique qui a fait défaut.

Les activités de **formation continue** des magistrats, greffiers et autres acteurs de la justice, bien que notables, ont été insuffisantes dans plusieurs matières, en particulier le droit administratif, dans le contexte d'un contentieux administratif qui devrait fortement augmenter avec les progrès de la décentralisation en République de Guinée. Par ailleurs l'adoption à court terme par l'Assemblée Nationale d'un nouveau Code civil et d'un Code de l'enfant actualisé devrait déboucher sur la mise en place d'activités de formation /sensibilisation auprès des acteurs de la justice. Toutefois, des activités de mise à jour des plans de formation du CFJ sont prévues dans le DP3, à mettre en œuvre par la Régie.

L'évaluateur a pris connaissance des rapports élaborés par l'AT non principale et a fait le constat de l'excellente qualité d'un certain nombre de ces consultations. Il convient parallèlement de relever la qualité contestable d'autres rapports commandités par l'ATI et de s'interroger sur l'utilité de certaines études engagées dans le cadre du PARJU, en dépit de leur faibles perspectives opérationnelles, l'un des meilleurs exemples étant la mobilisation de plusieurs dizaines d'h/j pour des études sur le casier judiciaire alors que les conditions préalables ne sont pas remplies : état-civil fiable ou existence d'une base de données biométriques de la population ; services d'exécution des peines fonctionnels dans les juridictions, ce qui n'est pas le cas en Guinée⁹. En fait le Ministère de la Justice a demandé cette étude, qui s'inscrivait dans le cadre de l'élaboration des textes d'application du nouveau code de procédure

⁹ Cf. l'excellent rapport de Drissa Konaté (« Etude sur le circuit budgétaire du Ministère de la Justice », juin 2017, qui souligne que « les amendes n'ont jamais été recouvrées en Guinée » (p.13), cette tâche incombant au service d'exécution des peines.

pénale prévoyant la création d'un casier judiciaire central. En application des recommandations de cette étude, et à la suite de la nomination par décret en date du 6 Août 2018, d'un responsable du casier judiciaire central, le PARJU a appuyé le Ministère dans l'élaboration de trois projets de décrets sur la mise en place du casier judiciaire central, qui ont été validés en atelier en Octobre 2018.

La communication entre le SE (aujourd'hui DE) de la réforme de la justice et les OSC (FIDH et TdH) intervenant dans le secteur de la justice devrait être renforcée. En outre, les évaluateurs ont constaté l'absence d'une coordination étroite entre la DNAPR et TdH en matière de réinsertion sociale. Concernant la FIDH en particulier, la gestion de la subvention peut être considéré comme un point faible du PARJU en ce qu'une subvention d'un tel montant aurait pu mieux cibler les besoins.

4.1.4 Durabilité

Rappel des QE liées au critère de durabilité

QE4.1 Dans quelle mesure les parties prenantes du programme ont-elles été associées à sa conception et à sa mise en œuvre ?

QE4.2 Dans quelle mesure les aspects transversaux ont-ils été dûment pris en compte et gérés depuis le début du programme ?

Le critère de durabilité, également dénommé viabilité, permet d'apprécier la probabilité d'une consolidation des résultats positifs du programme à l'issue de la période d'exécution du PARJU. La durabilité est étroitement associée à l'effectivité du processus d'appropriation du projet par ses bénéficiaires ainsi qu'au renforcement institutionnel du Ministère de la Justice et à la capacité de celui-ci d'assurer les coûts de maintenance des infrastructures judiciaires et pénitentiaires ainsi que des équipements et fournitures produits par le programme.

Au regard du critère de la durabilité, la continuité assurée à la tête du département ministériel de la justice par Me Cheikh Sako depuis l'élaboration de la PNRJ et du PARJU en 2014 a constitué un facteur très favorable. La démission du Ministre de la Justice le 20 mai 2019 ouvre une période d'incertitude concernant la viabilité du programme même si la nomination, le 27 mai 2019, comme Ministre de la Justice par intérim de Me Mamadou Lamine Fofana, Ministre Conseiller auprès de la Présidence de la République, semble constituer une réponse appropriée à ce problème (Me Fofana a été étroitement associé à l'élaboration de la PNRJ et du PAP 2015- 2019).

Afin d'assurer la nécessaire appropriation du projet par ses bénéficiaires, la mission de formulation de PARJU avait constamment associé les acteurs de la justice à l'élaboration des documents de base du programme (DA, DTA, etc.) à travers des entretiens individuels et/ou en groupe et plusieurs ateliers de validation des propositions des deux experts clé de la mission (Jean-Jacques Raynal et Pierre Vincke) ont été organisé, y compris un atelier final le 18 janvier 2013 qui a réuni toutes les parties prenantes nationales et les PTF (cf. méthodologie dans le rapport final de la mission, pp.18). Durant la mise en œuvre du PARJU, une attention constante a été portée par l'AT au projet afin d'associer les groupes cibles ou les bénéficiaires à la conception et à la mise en œuvre des activités, qui, de toutes façons, s'inscrivaient dans un contexte propice à l'appropriation puisque relevant de l'application de la PNRJ et du PAP 2015-2019. Ainsi des ateliers ou séminaires de restitution ou de validation ont été organisés à l'issue des missions de l'ECT. Les nombreux projets de textes législatifs ou réglementaires préparés dans divers domaines (aide juridictionnelle, formation initiale des magistrats et des greffiers, administration pénitentiaire, etc.) ou à l'intention de divers services du MJ (IGSJ, DAF, DRH, etc.) ont été préparé de manière participative, sur la base d'une large consultation des « parties prenantes ». Les deux ateliers organisés en février-mars 2019 en vue de capitaliser les résultats du PARJU et d'en consolider l'appropriation – tout en formulant des recommandations à l'intention des acteurs de la Justice et, en premier lieu, du Ministère de la Justice sur la « feuille de route » des activités à réaliser pour consolider la réforme du secteur- s'inscrivent pleinement dans cette volonté d'assurer la viabilité du programme.

Le renforcement institutionnel du Ministère de la Justice (réalisé notamment au travers des composantes du résultat du PARJU) est un gage de viabilité et de durabilité d'autant plus que ce renforcement institutionnel s'est accompagné d'une modernisation des outils de pilotage et de gestion du secteur de la justice que reflète la mise en place de plusieurs services d'appui : Bureau de stratégie et de développement (BSD); Division des ressources humaines (DRH); Direction des Affaires Financières (DAF), etc. Toutefois l'évaluateur a pu constater que les différentes Directions et services centraux fonctionnent avec un minimum de personnel (par exemple un Directeur et un Directeur adjoint assistés par quelques agents) dans l'attente de l'approbation des organigrammes en conseil de cabinet. Le décret n.44/PRG/SGG portant création, attributions, organisation et fonctionnement des Bureaux de Stratégie et de Développement (BSD) du 27 mars 2015 a prévu la création d'un BSD dans chaque département ministériel, ce Bureau constituant « le point focal du Ministère du Plan » (article 9 du décret). Conformément aux dispositions de l'article 10 du même décret, un projet d'arrêté conjoint des Ministères de la Justice et de la Fonction Publique, de la réforme de l'État et de la modernisation de l'administration a été élaboré afin de préciser l'organigramme du service qui comporte des services techniques (par exemple le service Planification et Prospective) et des services d'appui (par exemple une Cellule nouvelles technologies de l'information). Toutefois l'adoption de l'organigramme du BSD se heurte à la résistance de la Direction Exécutive du programme de réforme de la justice et de la coopération qui considère que les attributions du BSD – notamment en matière de définition des « objectifs et des stratégies sectorielles en matière de développement sectoriel de la justice » (article 2 du projet d'arrêté conjoint MJ-MFPREMA) - entravent la mission de coordination confiée par la PNRJ à la Direction Exécutive. De même, l'arrêté n.2015./1257 /MFPREMA/CAB de 2015 portant attribution et organisation du service genre et équité a prévu la mise en place dans chaque département ministériel de ce service avec une structure standard organisée autour de trois cellules intitulées respectivement : promotion de l'Équité et de l'Égalité Genre ; études, planification, suivi et contrôle des actions dans le domaine du Genre ; formation et sensibilisation. Mis en place effectivement en 2018 au sein du MJ, le service genre et équité ne compte qu'une personne, sa Cheffe (une magistrate) et dans l'attente d'un personnel d'appui, elle ne peut mettre en œuvre le programme de promotion de l'égalité et d'équité sur le genre en milieu judiciaire et pénitentiaire (PPEMJP). Les projets d'organigramme proposés par les Directions nationales sont également en attente de validation. Cet « immobilisme » reflète également le souci du Ministère de la Justice de ne pas alourdir les frais de fonctionnement du département en recrutant les nouveaux agents qui sont pourtant indispensables pour le fonctionnement des services et la poursuite de la réforme de la justice. Afin de ne pas compromettre la pérennité des réalisations du PARJU, le Ministère de la Justice, en concertation avec les autres départements ministériels concernés (Plan, Economie, Finances et Budget) pourrait : a) valider dans les meilleurs délais les organigrammes des différents directions et services d'appui du MJ, en prenant appui notamment sur la DRH ; b) sur la base des profils de poste préparés par la DRH, procéder au renforcement qualitatif et progressif des ressources humaines affectées aux services du MJ en vue de permettre leur fonctionnement régulier.

Les aspects transversaux ont été pris en compte dans la mise en œuvre des activités de réhabilitation des établissements pénitentiaires réalisées par TdH (quartier séparé des femmes et séparation des mineurs et des détenus majeurs, sauf lorsque la surpopulation carcérale rend cette séparation impossible, comme c'est le cas à la maison d'arrêt de Conakry) ainsi qu'en matière de réinsertion sociale (accent mis par TdH sur les activités à l'intention des mineurs et des femmes détenus).

Concernant la subvention FIDH ; la question de durabilité se pose particulièrement en ce que le renforcement des capacités n'a pas vraiment été achevé voire n'a même pas été véritablement conduit. De plus le travail pur de plaidoyer si il a permis une visibilité mondiale sur la question des événements du stade de Conakry (bien que d'autres ONG ait aussi fait ce travail comme Human Right Watch par exemple et ce dès 2009) ; reste peu pérenne en ce qu'il aurait fallu aussi appuyer un réel renforcement des capacités des acteurs locaux sur le sujet comme celui des avocats guinéens. Il n'en reste pas moins que le travail de plaidoyer autour d'une question aussi sensible est complexe à mener et dans ce cadre, la FIDH a certainement fait le maximum de ce qui pouvait être fait. L'impact a été productif et important au niveau mondial y compris en mettant une visibilité sur les survivants mais n'a pas nécessairement créé les résultats attendus au niveau national. Renforcer leur capacité et permettre la mise en place d'un environnement de travail pour les avocats aurait pu construire une action plus pérenne.

L'accès à la justice pour les plus vulnérables à travers l'action pilote de la mise en place de clinique juridique a été très positif mais pas suffisant. Ce n'était pas prévu dans le projet de développer les cliniques juridiques mais d'en conduire deux pilotes à **Conakry et Nzérékoré** (*Résultat attendu 2: Améliorer l'accès à la justice pour les victimes de violations des droits de l'homme à Conakry et Nzérékoré*) ce qui a été conduit de manière très satisfaisante et a permis selon le rapport de la FIDH d'assister près de 1100 personnes mais avec des détails présentés dans le rapport narratif mais non désagrégés par genre .¹⁰ « Les activités de la clinique juridique de Conakry se sont essentiellement concentrées sur l'assistance aux détenus et aux femmes victimes de violences basées sur le genre, à Conakry, mais également dans les principales villes de basse et moyenne Guinée : Kindia, Mamou et Labé. Des missions ponctuelles ont également été menées à Kankan et Faranah¹¹. Les Cliniques Juridiques de Kankan et Nzérékoré ont permis d'apporter une assistance judiciaire gratuite, principalement aux détenus des maisons centrales de ces deux villes¹².

Il est donc évident que pour des futurs appuis, c'est exactement cette action qu'il faudra soutenir sous la forme de cliniques juridiques développées de manière plus importantes sur des sites précis en couvrant de manière plus large le territoire ; afin de renforcer l'accès à la justice comme renforcer les capacités des acteurs locaux à travers des formations pragmatiques et du mentoring.

Toutefois, et malgré tous ces appuis, en l'absence d'une augmentation du budget de fonctionnement de la justice permettant d'assurer la maintenance des infrastructures et des équipements fournis par le PARJU (matériel roulant et équipements informatiques et bureautiques notamment) , la durabilité n'est pas assurée, à moins que ne soit mis en place, alternative à l'augmentation du budget de fonctionnement de la justice, un système de ressources propres des juridictions (perception d'un pourcentage des frais et taxes de justice en vue de couvrir les frais de maintenance, cf.4.2. Recommandations).

4.1.5. Impact

Rappel des QE liées au critère d'impact

QE5.1. Dans quelle mesure l'objectif global de chaque programme est-il en voie d'être atteint ?

QE 5.2. Dans quelle mesure le PARSS2-RSS a atteint son objectif global et produit un impact ? Sous question : Est-ce que et si oui, en quoi cet impact est déjà mesurable ?

Ce critère vise à apprécier les effets de la mise en œuvre du projet sur la réalisation de l'objectif global du PARJU :

Appuyer les efforts du Gouvernement en matière de consolidation de l'État de droit, de gouvernance, de promotion des principes démocratiques et de respect des droits humains, en particulier dans le domaine de la justice et de la lutte contre l'impunité en République de Guinée

Ce critère portant sur les relations entre l'objectif spécifique et l'objectif général du projet, il convient d'apprécier -ce qui est difficile alors même que le projet n'est pas achevé- si le PARJU a contribué à

¹⁰ Rapport Narratif Année 3 FIDH Page 20 « Au cours de la période de référence, près de 1100 personnes ont pu être assistées dans 828 dossiers sur l'ensemble du territoire Guinéen. Les cliniques juridiques apportent principalement leur assistance aux détenus et aux femmes victimes de violences basées sur le genre ».

¹¹ Ibid Rapport FIDH « Au cours de la période de référence, 954 personnes ont pu être assistées dans 755 dossiers, dont 192 personnes défendues dans des dossiers criminels. »

¹² Ibid Rapport FIDH « Au cours de la période de référence, à Nzérékoré, 58 personnes ont pu être assistées dans 46 dossiers, dont 14 dossiers criminels. En outre, la Clinique Juridique de Kankan, mise en place au cours d'une mission en juin 2017, a permis l'assistance de 27 personnes, dont 8 pour des faits criminels ».

Appuyer la mise en place d'une justice indépendante, efficace et plus proche du justiciable, entamer la réforme du système pénitentiaire et soutenir les efforts de lutte contre l'impunité (O.S.) ;

A ce stade de l'évaluation, on relèvera que des avancées importantes ont été enregistrées au regard des résultats 1 (*mise en place d'un cadre structurel pour une justice plus indépendante et plus efficace*) et 3 (*La réforme du système pénitentiaire est définie et entamée*). En revanche les réalisations enregistrées au titre du résultat 2 (*L'accès à un service public de la justice de qualité est amélioré*) ont pour contrepartie négative la « disparition » des activités concourant au sous-résultat 2.2 (*une politique pénale est définie et mise en œuvre*), sous-résultat en lien direct avec le résultat 4 centré sur la *lutte contre l'impunité*, une thématique dont l'issue, pour l'heure, est toujours incertaine. On rappellera, pour mémoire que l'axe 4 de la PNRJ est consacré à la lutte contre l'impunité avec un accent soutenu porté sur l'amélioration du fonctionnement de la chaîne pénale et l'élaboration d'une politique pénale.

4.1.6. Cohérence (critère UE)

Rappel des QE liées au critère de cohérence

QE6.1 La mise en œuvre du programme contribue-t-elle à la réalisation des objectifs de la politique de développement de l'UE et est-elle complémentaire des autres interventions de l'UE en Guinée ?

QE6.2 Dans quelle mesure les activités entreprises sont-elles complémentaires des politiques publiques dans les domaines de la sécurité et de la justice ?

QE6.3 Quel est le niveau de coordination établi entre l'intervention de l'UE dans les secteurs de la justice et de la sécurité et les interventions des autres PTF ? (hors États-membres de l'UE)

Ce critère spécifique à l'UE a pour objectif d'apprécier la cohérence du PARJU au regard de la stratégie de développement de l'UE et des autres PTF.

Qu'il s'agisse de ses objectifs ou de ses activités, le projet s'inscrit en conformité avec les documents stratégiques de l'Union européenne en matière de politique de développement et en concordance avec les normes internationales en matière d'accès à la justice, de détention, de protection des droits de l'homme et de bonne gouvernance. L'intervention de l'UE dans le cadre du PARJU, dans le contexte de l'ancrage institutionnel du projet au sein du Ministère de la Justice, s'inscrit pleinement dans le PNDES 2016-2020 de la République de Guinée ainsi que dans la politique sectorielle de la justice (PNRJ et Plan d'actions prioritaires 2015-2019).

Un mécanisme de coordination entre l'intervention de l'UE et les interventions des autres PTF (PNUD, HCDH, CICR) dans le secteur de la justice existe via *La Plateforme justice* mise en place par le Ministère de la Justice ; ce mécanisme, qui constitue l'équivalent d'un groupe thématique justice des PTF, a facilité une coordination effective et une claire division du travail entre PTF dans le secteur de la justice.

L'intervention de l'UE est complémentaire de celle des autres PTF en particulier du PNUD (dont l'intervention s'est achevée en mars 2019) et des USA. Le PNUD a mis l'accent sur l'actualisation du droit, en particulier le Code pénal, le CPP, le Code de justice militaire et le projet de nouveau Code civil, le PARJU ayant notamment contribué au projet de loi sur l'assistance juridictionnelle et appuyé sur le plan des textes réglementaires les services d'appui et les directions nationales du MJ. Le PNUD et le projet de renforcement de l'État de droit des États Unis ont renforcé les capacités des TPI (formation et équipement) en apportant une attention particulière à l'amélioration du fonctionnement de la chaîne pénale dans les juridictions pilotes ciblées : Dixinn, Kindia, Mamou Labé, Kankan, Nzérékoré, Siguiri et Kissidougou. Le Bureau du HCDH a élaboré des rapports périodiques sur la situation dans les lieux de détention. Une illustration significative de la coordination des interventions des PTF est l'appui aux maisons de Justice (inspiré du « modèle » sénégalais) qui ont trois missions essentielles : organiser « ou faciliter un traitement de proximité rapide, diversifié et adapté des litiges de la vie quotidienne par le biais de la médiation ou de la conciliation » ; « assurer un accueil de la

population locale pour lui fournir des informations sur ses droits et devoirs , ainsi que les moyens de les faire valoir » ; « constituer un lieu de rencontre , d'échange , d'élaboration de stratégies concertées et cohérentes pour contribuer à la prévention de la délinquance, à la prise en charge des personnes en difficulté, à la régulation des conflits et au maintien de la paix sociale¹³ ». Les USA, via le projet COGINTA, ont apporté un appui à la construction et l'équipement de trois maisons de justice (Kankan, Kindia, Labé) complémentaire du soutien apporté par le PARJU à la construction et l'équipement d'une maison de justice à Conakry.

4.1.7. Valeur ajoutée communautaire (critère UE)

Rappel de la QE liée au critère de valeur ajoutée communautaire

QE7 Dans quelle mesure les programmes complètent-ils les interventions des États membres de l'UE en Guinée ?

Ce critère, également spécifique à l'UE, permet d'apprécier la complémentarité du PARJU avec les interventions des *États membres* actifs dans le secteur de la justice. A cet égard le lancement du PARJU a permis de structurer et de rationaliser les interventions antérieures des États membres (ainsi que de l'UE) dans le secteur de la justice. En 2012, la GIZ, dans le cadre d'un programme régional de promotion de l'État de droit et de la justice en Afrique de l'Ouest, apportait un soutien (montant 200.000 EUR) qui a permis de mettre en œuvre quelques activités (appui en équipement au SERJ, diffusion de la législation, activités de formation continue pour le personnel judiciaire, aide juridictionnelle), dont la continuité et l'expansion ont été assurées par le PARJU. La France, traditionnellement, apportait un appui en matière de formation des auditeurs de justice ainsi qu'en formation continue du personnel judiciaire ; le PARJU a pris en charge la thématique globale de la formation initiale dispensée au CFJ en procédant à une actualisation des méthodes et du contenu de la formation, tâche auquel l'Ambassade France a apporté son concours en 2016-2017 avec un soutien à la formation initiale des auditeurs de justice et des élèves greffiers ainsi qu'à l'organisation de formations thématiques (lutte contre la corruption, management des juridictions, etc...).

Dans la période actuelle aucun État membre n'a d'activité significative dans le secteur de la justice, exception faite du programme –complémentaire du PARJU- de l'AFD visant à apporter un appui au Ministère de la Justice en matière de documentation juridique : construction et équipement prévu d'un Centre de documentation judiciaire sur le site de la Cour d'Appel et à proximité du CFJ ; impression et distribution des Codes, etc...

4.1.8. Questions transversales (critère UE)

Rappel des QE liées au critère des questions transversales

QE8.1 Les programmes ont-ils contribué à une plus grande intégration des aspects spécifiques au genre ?

QE8.2 L'accès à la justice a-t-il été amélioré de manière égale pour les hommes et pour les femmes, en particulier dans le cadre des actions liées au PARJU ?

QE8.3 L'accès aux services de police a-t-il été amélioré de manière égale pour les hommes et pour les femmes ? En particulier pour les femmes et les filles, notamment concernant les violences liées au genre ?

QE8.4 La politique de gestion des ressources humaines des départements ministériels bénéficiaires (justice et sécurité) est-elle inclusive ?

La CF du PARJU a précisé que la question du genre serait abordée au travers des activités relevant des quatre résultats du programme en précisant que « l'accès à la formation des auditeurs fera l'objet de facilitation pour les femmes » ; la CF souligne que les résultats liés à l'accès aux juridictions (aide juridictionnelle par exemple) favoriseront les femmes en tant que groupe vulnérable. La CF met également l'accent sur l'amélioration attendue de la condition des femmes en détention. De même

¹³ Article 2 du décret D/2018/097/PRG/SGG du 28 juin 2016

l'accent a été mis dans la CF sur les associations de femmes victimes de graves violations des droits humains (résultat 4 visant la lutte contre l'impunité).

Les appuis mis en œuvre par les OSC bénéficiaires des subventions (TdH et FIDH) ont grandement renforcés dans leurs domaines respectifs d'intervention, la question du genre et permis la réduction de l'inégalité des genres en permettant notamment aux femmes un accès facilité à la justice et à la mise en œuvre de leurs droits comme leur capacité à être informée de ces droits. La FIDH à ce titre a appuyé un programme de clinique juridique favorisant la prise en charge des dossiers pour les personnes vulnérables et en particulier, les femmes¹⁴. De plus dans le cadre des événements du 28 septembre au stade de Conakry, la FIDH a consacré un appui sur la question des violences sexuelles bien que celui-ci ait été insuffisant et pas forcément mis en œuvre avec une qualité d'expertise à la hauteur des enjeux. Enfin, le travail de plaidoyer s'il a été essentiel et très impactant tant à l'international qu'au niveau régional et national. Celui-ci a souvent été privilégié sur des actions plus concrètes et impactant directement les bénéficiaires. L'appui dans son ensemble n'a pas visé à renforcer les capacités des acteurs locaux comme il aurait dû et pu le faire. Le travail autour des cliniques juridiques dont les phases pilotes ont démontré leur pertinence et intérêt ; nécessite d'être continué mais en y ajoutant un volet spécifique visant à mieux répondre aux questions liées aux violences sexuelles qui sont en augmentation dans tout le pays, y compris à l'encontre des mineurs. Sur cette question il est impératif de le faire en coordination avec des agences spécialisées sur ces questions au niveau régional ou international. Il est aussi préférable de continuer un appui avec des ONGs dont le mandat est l'accès à la justice et le renforcement des capacités des acteurs locaux plutôt qu'avec la FIDH spécialisée sur les actions de plaidoyer. L'idéal pour cela serait de fournir un appui à un consortium mêlant ONGs locales, une ONG « parapluie » spécialisée dans l'accès à la justice et le renforcement des capacités avec une agence d'expertise sur les violences sexuelles (type Avocats Sans Frontières et We Are NOT Weapons Of War).

L'intervention pilotée par TdH dans neuf établissements pénitentiaires s'inscrit sur le plan opérationnel dans des conventions de partenariat signées, d'une part, avec le Ministère de la Justice et, d'autre part, avec le Ministère de l'action sociale, de la promotion féminine et de l'enfance en vue d'accompagner les processus de réinsertion des détenus et plus particulièrement celui des mineurs et des femmes. Par ailleurs TdH a signé des conventions de partenariat avec quatre ONG locales sélectionnées par voie d'appel à propositions pour leur expérience de travail en milieu carcéral, leur implantation dans les zones d'intervention et la complémentarité de leurs projets avec le projet de réinsertion socioprofessionnelle des détenus de TdH : SOS Mineurs se consacre à l'écoute et à l'accompagnement de la population masculine des détenus (notamment les mineurs) à Conakry et à Coyah, établissements pénitentiaires dans lesquels l'AFEG (Actualité féminine en Guinée) accompagne la population féminine des détenus en initiant des activités de réinsertion, notamment la mise en place d'un atelier d'apprentissage et de pratique de la coiffure dans le quartier des femmes de la maison centrale de Conakry ; Sabou Guinée, dont la mission est axée sur la défense et la promotion des droits de l'enfant, est présente avec des projets de réinsertion dans les EP de Boké, Labé, Kindia et Mamou ; enfin l'AFASCO (Accompagnement des forces d'actions sociocommunitaires), ONG engagée notamment en faveur de l'amélioration de la gouvernance locale et de l'autonomisation des femmes, est présente à N'Zérékoré, Kankan et Siguiri. Les travailleurs sociaux de ces ONG contribuent ainsi, en portant une attention particulière aux femmes et aux mineurs détenus, à des actions d'écoute, de sensibilisation et d'appui à la réinsertion. Le volet réhabilitation des neuf établissements pénitentiaires ciblés dans le projet a amélioré les conditions de vie des détenus grâce à la rénovation des cellules, des espaces et des locaux des EP ainsi que l'amélioration de l'accès à l'eau (en quantité et en qualité) qui va de pair avec

¹⁴ Rapport Narratif Année 3 FIDH page 22 « Par ailleurs, les Cliniques Juridiques apportent également leur assistance aux femmes victimes de violences basées sur le genre en se constituant partie civile auprès des victimes et en assurant le suivi de ces dossiers dès le dépôt de plainte, jusqu'au jugement en passant par le suivi auprès des cabinets d'instruction. Ces dossiers étant sensibles et les victimes de violences basées sur le genre étant souvent stigmatisée dans la société et dans leur famille, il est très fréquent que les femmes victimes se désistent de l'action judiciaire. C'est pourquoi le soutien apporté par les avocats des Cliniques juridiques est très important afin que ces femmes continuent de croire dans le système judiciaire et qu'elles obtiennent justice. »

la réhabilitation des douches et des toilettes. Les conditions sanitaires ont également été améliorées avec la réhabilitation ou la construction d'infirmes. On relèvera que la séparation entre les femmes détenues et les autres catégories de détenus est effective dans l'ensemble des EP et que le projet a élaboré des indicateurs « gendérisés », comme par exemple le pourcentage de femmes détenues disposant d'espaces (latrine/douche) pour l'hygiène menstruelle et le pourcentage de femmes détenues disposant de matériel approprié (kit, lingette hygiénique). Dans le cadre de la mise en œuvre du projet et en complémentarité d'autres PTF (CICR, ASWAR), TdH distribue des couvertures, du savon, des nattes, gobelets, moustiquaires ainsi que des articles d'hygiène spécifiques aux femmes. En matière de réinsertion professionnelle, les activités- à mi-parcours du projet- n'ont pu être engagées qu'à l'issue de la phase de réhabilitation des infrastructures, achevée au cours du premier trimestre 2019. Le projet de TdH prévoit que 100% des mineurs et des femmes détenus (et au moins 20% des détenus masculins adultes) « acquièrent une base de connaissances et de compétences à même de faciliter leur réinsertion post-carcérale » (Rapport narratif intermédiaire du projet de TdH, mai 2018, p.10). Le projet a permis de former à la réinsertion des détenus les travailleurs sociaux (ONG partenaires et éducateurs de la DNAPR) et les premiers projets d'insertion ont été initiés, notamment à l'intention des détenues : l'atelier de coiffure lancé dans la maison centrale de Conakry (une vingtaine d'apprenties) devrait être suivie d'une initiative similaire dans l'EP de Boké. Dans l'EP de Kankan, avec l'appui du Centre de formation féminine, a été mis en place un atelier de saponification. Par ailleurs des séances de sensibilisation sont organisées par les travailleurs sociaux des ONG partenaires dans les EP ciblés à l'intention de publics spécifiques (détenus masculins adultes, mineurs, femmes) sur des thématiques concernant la prévention des violences, la base des éléments d'hygiène, de santé, de lien à la famille et de réinsertion. Des activités, mises en œuvre par des détenus volontaires, sont engagées en matière d'alphabétisation, de scolarisation ou de mise à niveau des détenus avec l'appui des services de l'Education en charge de l'alphabétisation. L'Institut français est associé à un projet pilote à la Maison Centrale de Conakry pour des cours dispensés en français.

Enfin, TdH poursuit ses activités de plaidoyer et de sensibilisation des acteurs de la justice en faveur de peines alternatives à la détention (comme les TIG) pour les mineurs en conflit avec la loi. Le prochain rapport intermédiaire (disponible fin mai début juin 2019) de TdH devrait permettre d'avoir une connaissance plus précise sur les avancées enregistrées en matière de réinsertion des détenus, notamment des femmes et des mineurs.

Dans la PNRJ, l'accent avait été mis, au titre de l'Axe 3 (Renforcement et valorisation des capacités humaines), sur « l'élaboration d'un programme cohérent de recrutement » des professionnels de la justice « qui tient compte de la promotion du genre » (p.14), thème repris dans le PAP 2015-2019 (cf. Orientation stratégique 3.1). Le Ministère de la Justice s'est engagé à promouvoir le genre et l'équité (article 2 du décret du 30 novembre 2016) en instituant un service genre et équité dirigé par une magistrate, ce service étant dans chaque ministère le point focal de la politique nationale de la promotion féminine et du genre (cf. arrêté n.2015/1257/MFPREMA/CAB portant attributions et organisation du service Genre et Equité) ; un plan d'action a été élaboré par ce service, avec parmi les objectifs visés accroître le nombre de femmes se présentant aux concours de recrutement des auditeurs et des auxiliaires de justice¹⁵. Durant la phase de terrain de l'évaluation, la Cheffe du service genre et équité était engagée, avec le Directeur du CFJ, dans une campagne de sensibilisation auprès des étudiantes des facultés de droit en faveur des métiers du droit : magistrature, greffe, avocature, notariat, huissier. Le lancement de cette campagne de sensibilisation a été justifié dans un communiqué du Ministre de la Justice du 25 avril 2019 soulignant « qu'à l'issue des derniers recrutements, il est apparu que sur les 219 auditeurs de justice qui ont été recrutés, seulement 17 sont des femmes, soit 7,3% de l'effectif », une tendance qui s'inscrit également à l'opposé des objectifs du Plan d'action 2019-2025 du service genre et équité (qui n'a pas encore été approuvé par le MJ) ; ce document prévoit des activités en faveur de l'égalité et de l'équité en matière de genre organisées autour de trois objectifs spécifiques : a) Renforcer les capacités du personnel judiciaire du MJ sur les enjeux de l'égalité professionnelle (élaboration et mise en œuvre d'un plan de formation en genre et équité, formation en leadership des cadres du MJ...) ; b) Accroître le nombre de femmes/filles pendant le concours de recrutement des auditeurs (magistrats) et auxiliaires de justice (avocats, huissiers, greffiers, notaires) ; c) Mettre en place

¹⁵ Actuellement les femmes sont très minoritaires dans la magistrature 21% et parmi les greffiers -34%.

une stratégie d'accompagnement pour la promotion de l'égalité des chances à l'accès aux professions judiciaires pour les jeunes filles titulaires d'un Master ou Licence en droit, incluant la création de modules préparatoires aux concours des Auditeurs de Justice, des greffiers ainsi qu'au « certificat d'aptitude à la profession libérale judiciaire (avocat, notariat, huissier).

Afin de promouvoir l'égalité des chances au sein du service public de la justice, le service genre et équité du MJ a initié, en partenariat avec le CFJ, « un programme d'accompagnement des jeunes filles afin de les aider à mieux se préparer aux différents concours de recrutement dans le corps judiciaire » (communiqué précité du MJ du 25 avril 2019). Ce programme, qui porte sur les différentes matières des concours de recrutement (auditeurs de justice et élèves greffiers), a une durée de trois mois (13 mai-13 août 2019).

Le Plan d'actions préparé par le service genre et équité s'inscrit dans la perspective d'une correction progressive des inégalités professionnelles de genre dans le secteur de la justice et à ce titre il pourrait bénéficier de l'appui des PTF ; toutefois l'absence totale de personnel d'appui dans ce service constitue un handicap que le MJ devrait corriger dans les meilleurs délais.

4.2. LE VOLET SÉCURITÉ - PARSS2 - RSS ET POLICE DE PROXIMITÉ

Propos introductifs :

L'évaluation concernant les programmes d'appui à la sécurité a été conduite sur la base de l'analyse d'une centaine de documents (documents de projets, rapports et documents plus généraux). L'évaluatrice a aussi pu s'entretenir avec une soixantaine d'interlocuteurs dont le secrétaire général auprès du Ministre de la Sécurité Publique et de la Protection Civile (MSPC) ; le conseiller politique du Ministre de la Défense et Président du CNP-RSS ; et le conseiller spécial du Ministre de la Sécurité et de la Protection civile. Ces consultations ont été conduites sous la forme d'entretiens bilatéraux ou de focus groups. L'exercice a aussi inclut la visite sur site de trois commissariats centraux (Matoto, Sonfonia et Dixinn), de la caserne de Tombo à Conakry et de la direction générale de la Protection Civile ainsi que la visite de la DAO, des services de la police Technique et Scientifique, de l'école de police, des unités OPROGEM ainsi que les visites de toutes les Directions du MSPC avec un focus particulier sur la direction des Ressources Humaines. Enfin la société civile¹⁶ a elle aussi été consultée afin d'intégrer leur vue sur la réforme de la sécurité et les changements opérés (ou pas) dans le comportement, fonctionnement et efficacité de la police en particulier vis-à-vis des citoyens. Les bénéficiaires des subventions PARJU/FIDH ont aussi été consultés notamment l'OGDH, AVIPA et MDM.

L'évaluatrice a fait le choix d'une approche générale du secteur de la sécurité, de son évolution et de ses défis en Guinée tout en conduisant une évaluation précise du programme PARSS2-RSS, objet primaire de cette évaluation en prêtant une particulière attention aux questions d'impact et de pérennité.

L'évaluation générale conclue que le programme d'appui en sécurité de l'Union Européenne en Guinée a été positif et impactant, en produisant des résultats visibles. Le programme a contribué à construire un véritable cadre de réforme institutionnelle dans le secteur tout en permettant un changement évolutif de la doctrine et en renforçant les capacités professionnelles des acteurs et en contribuant à créer une relation positive entre forces de sécurité et citoyens.

- ◆ **Photo : Remise de la cartographie sécuritaire réalisée par le PARSS2 en présence de la DUE et du chef de projet du PARSS2 à Conakry, Guinée.**



¹⁶ Notamment le Balai citoyen, les associations de droit des femmes, AGDT, AVIPA, OGDH et MDT ainsi que le directeur Afrique de la FIDH. (Voir liste des interlocuteurs en annexe et agenda).

4.2.1. Pertinence

Rappel des QE liées au critère de pertinence

QE1.1- Dans quelle mesure les objectifs et les résultats des programmes ont-ils été adaptés à l'évolution du contexte institutionnel en République de Guinée ?

QE1.2- Dans quelle mesure les activités mises en œuvre depuis le démarrage des programmes ont-elles répondu aux attentes des groupes-cibles ?

QE1.3 Comment l'égalité de genre est-elle améliorée sur le plan des bénéficiaires ?

Les objectifs et les résultats du PARSS2-RSS et PolPox répondent à l'évolution du contexte institutionnel en Guinée tout en s'inscrivant pleinement dans le cadre stratégique de la SNAP et des politiques de l'Union Européenne en matière de réforme de la sécurité. La conception du PARSS2-RSS a été formulée dans un temps extrêmement court. L'identification et la formulation n'ont donc pas permis une véritable étude des besoins et de la faisabilité. Cette situation liée au contexte explique au début du projet, un manque d'adaptation aux besoins. Mais pour y répondre, le programme et son équipe ont fait énormément d'efforts pour mieux identifier et donc adresser les besoins des interlocuteurs comme ceux des différents services de sécurité concernés tout au long du projet, et ce malgré la « rigidité » naturelle de l'instrument FED. En effet, le programme d'appui s'est totalement inscrit dans les recommandations du séminaire national sur la RSS qui a eu lieu en 2011. Ces recommandations ont révélé un besoin urgent de changer la doctrine d'emploi des forces de sécurité et l'impérative nécessité de répondre aux besoins des citoyens en demande de plus de sécurité et d'une police au service de leurs besoins. Les citoyens ayant vécu les « heures noires » de la répression policière et militaires n'ont en effet qu'une confiance très limitée en les représentants des forces de l'ordre, particulièrement au début de la mise en œuvre des programmes Ceci s'explique aussi fortement par le contexte de transition auquel la Guinée a fait face, après les événements de 2009 au stade de Conakry le 28 septembre comme par l'histoire plus générale du pays, empreinte d'une certaine forme de violence étatique.

Le PARSS2 -RSS a de par ses choix d'appui, répondu à ces besoins et ce, dans un contexte de volonté de réforme lancé par le gouvernement au plus haut niveau. Cela a été reflété en particulier par l'appui de l'évolution du comité national de pilotage de la RSS, d'un fonctionnement qualifié de vertical, compartimenté et statique vers une approche plus inclusive, transversale et dynamique, intégrée dans les fonctions de l'état. La réforme a aussi été développée sur la base d'un processus politique intégrant une approche consensuelle, participative. La base même de la réforme est définie en travaillant sur le concept même de sécurité en redéfinissant le cadre institutionnel et juridique (légal et réglementaire), ainsi que dans la volonté explicite de recréer des liens entre sécurité et développement. Les programmes d'appui PARSS2-RSS et Police de Proximité s'inscrivent entièrement dans cette approche et en particulier par le choix des appuis choisis dans les programmes (policier référents, professionnalisation de la police nationale dans son ensemble, renforcement des capacités des personnels du MSPC et de leurs différentes directions, appui structurel et managérial comme avec l'appui stratégique à la réforme même du secteur de la sécurité et opérationnel à travers les plans d'actions).

Sur le plan politique et stratégique, le PARSS2-RSS a fourni une contribution fondamentale au suivi, mise en œuvre et à la mise à jour de la SNAP ainsi qu'à l'élaboration d'un changement drastique dans la doctrine des forces de sécurité (restructuration du MSPC et de ses différentes directions thématiques réforme du secteur de la sécurité). Toutefois le document stratégique essentiel qu'est la SNAP représente un aboutissement extrêmement important qui reste néanmoins très ambitieux, et trop ambitieux au regard des capacités budgétaires et de ressources de l'État. De plus, même si ce dernier s'y est fortement engagé au départ, la stratégie ne dispose que de très peu de budget (11 % engagé en 2019 par rapport au budget prévisionnel). Ainsi, si son ambition reflète une volonté du gouvernement et de l'État d'engager une véritable politique sectorielle globale, force est de constater que le peu d'engagement budgétaire à sa mise en œuvre, démontre les difficultés financières significatives auxquelles l'État fait face ainsi qu'une volonté politique concrète peu démontrée en réalité. Si l'appui reste donc pertinent, le PARSS3 a su saisir les enseignements puisque l'appui spécifique à la réforme a

été fortement réduit conscient de la non-faisabilité de la mise en œuvre de la SNAP ainsi que d'un certain manque d'appui politique.

Le PARSS2-RSS a eu une pertinence essentielle au regard du cadre législatif, sectoriel et réglementaire pour lequel il a apporté un appui extrêmement conséquent en contribuant au développement de nombreux textes, cadre réglementaires et guides de grandes qualités. De nombreux interlocuteurs ont exprimé une immense satisfaction sur ces points y inclut le secrétaire général du Ministre de la Sécurité en évoquant la grande qualité de l'expertise fournie ayant permis de construire un cadre pérenne et répondant exactement aux besoins et ceci, au bon moment.

De plus, le PARSS2-RSS a spécifiquement démontré sa pertinence à travers la création de différents outils simples et efficaces renforçant les capacités structurelles, d'encadrement comme opérationnelles. Ainsi, il a contribué à répondre aux besoins urgents du secteur par le développement d'outils simples et efficaces. La cartographie sécuritaire en est un des meilleurs exemples comme l'appui en infrastructure pour les commissariats centraux ou l'appui à la création d'outils comme le système de gestion de base de données au sein de la Direction des Ressources Humaines ou encore la mise en place de la DAO (Unité d'intervention police d'élite spéciale type BRI française).

Concernant l'appui à la protection civile apporté dans le cadre du PARSS1, si celui-ci reste pertinent au regard de l'importance du rôle de cette institution dans le cadre de la sécurité publique et de la sécurité des citoyens et des besoins impérieux dans ce domaine engageant des questions véritables de sécurité publique, la mise en œuvre de l'appui n'a pas été très productive. En effet, le design même du programme sous l'instrument FED n'a pas permis de modifier la base qui dans sa formulation, n'a pas adressé les besoins de la bonne manière en se concentrant sur les UPC alors que les besoins urgents se trouvent au sein même des casernes. En effet celles-ci sont dans un besoin d'appui en équipement, structure, gestion et renforcement de compétence des unités de pompiers comme du cadre de la Direction même qui peine à démontrer une vision (moyen et long)¹⁷ terme. S'ajoute à cela le contexte infrastructurel de la Guinée qui peine à permettre un fonctionnement impactant tant que par exemple, des bouches d'incendies ne seront pas mises en place ou bien que de grandes campagnes de sensibilisations et d'information sur les risques et le comportement à adopter pour les citoyens ne seront pas mis en place. À chaque incendie ou accidents, des problèmes récurrents apparaissent comme le comportement des citoyens qui, par ignorance, accentuent les risques et ne permettent pas au personnel de pouvoir faire le travail dans de bonnes conditions. De plus, l'absence des bouches d'incendie et d'accès à des points d'eau, limite fortement si ce n'est totalement la capacité des pompiers à intervenir de manière efficace face à un incendie. C'est un problème extrêmement important et qui relève de la sécurité publique. Dans ce cadre, le rôle de l'UE dans l'appui à ce secteur reste essentiel puisqu'il touche à un besoin réel et urgent et qui engage une question significative de sécurité publique des citoyens comme à des questions de sécurité urbaines.

De manière générale, l'appui du PARSS2-RSS a constitué majoritairement un renforcement des capacités des entités gouvernementales guinéennes en charge de la réforme du secteur de la sécurité et s'est adapté aux capacités institutionnelles et humaines du pays. Ces appuis ont entièrement répondu aux besoins contextuels et se sont inscrits dans les politiques et stratégies nationales et européennes. L'action est aussi pertinente par rapport aux priorités d'intervention du 11ème FED¹⁸ et du pays comme dans celles des priorités d'action de l'Instrument de Contribution à la Paix et à la Sécurité de l'UE (IcSP) qui finançait les projets Police de Proximité.

Un dernier point mérite d'être souligné concernant l'impact visible et direct sur les citoyens. Confirmé par beaucoup d'entretiens conduits y compris auprès de citoyens guinéens et de la société civile, les projets d'appui de l'UE à la sécurité ont été l'amorce qui a permis un changement radical dans la doctrine du secteur de la sécurité et en particulier sur les méthodes de travail et de déploiement de la police nationale. Ainsi, ces appuis ont marqué de leurs empreintes les bases essentielles pour engager un tournant viable sur l'approche et la délivrance des services liées au secteur de la sécurité en y apportant la doctrine, la réflexion, le cadre et les méthodes de travail nécessaires à ce changement. En

¹⁷ Conclusions de l'expert évaluateur, tirées de l'entretien avec le directeur adjoint et son équipe au cours duquel aucune vision opérationnelle et stratégique n'a réellement été dégagée lors de ces entretiens.

¹⁸ En particulier de la page 17 du PIN du 11^{ème} FED.

effet, le PARSS2-RSS, la Police de Proximité et l'ensemble des programmes d'appui de l'UE à la sécurité ont contribué à créer un véritable cadre de gouvernance, inexistant avant leur intervention, et ceci dans un contexte sensible et difficile dans lequel la police et les forces de sécurité dans leur ensemble étaient perçues comme des forces d'oppression par des citoyens. Ces citoyens aujourd'hui confirment et évoquent un changement visible y compris dans la rue comme dans l'accueil dans les commissariats, du comportement de la police vis à vis d'eux¹⁹. Ces constatations visibles évoquées par les citoyens guinéens comme par la société civile, en général peu encline à soutenir le travail des forces de sécurité, démontre un impact essentiel en passe d'atteindre l'objectif général visé par l'appui de l'UE dans le secteur.

Ceci reflète une vision globale et cohérente, comme extrêmement pertinente au regard des défis et besoins de la Guinée ainsi qu'une vision à moyen-long terme de l'impact des actions mises en œuvre et développées.

Sur la question de l'amélioration de l'égalité des genres, il reste plus difficile de déterminer dans quelle mesure le programme y a effectivement contribué faute de statistiques dans les forces de sécurité, de données sur l'accès à des postes à responsabilité pour les femmes par exemple. Pour autant il a pu être constaté la présence importante de femmes dans les commissariats, y compris certaines avec le statut d'enquêtrice ou dans la PJ. De nombreuses femmes travaillent aussi au sein des services de l'OPROGEM. **Les données recueillies proviennent de la réalisation de la cartographie du dispositif sécuritaire en Guinée en 2017 au cours de laquelle il a été relevé que pour la gendarmerie nationale, 10,26 % de femmes composait l'effectif total de 9019 gendarmes, 16,16 % de femmes composait l'effectif total de 10553 policiers et 14,52 % des femmes composait celui de 957 auprès de la protection civile. La dénonciation des crimes et délits auprès de la police par des femmes augmente et celle-ci est plus élevée dans les zones d'intervention du PARSS (17,5 %) qu'ailleurs (9,2%)²⁰.**

Afin de mieux cerner l'impact sur l'amélioration du genre, il serait certainement utile de conduire une enquête sur la présence des femmes au sein des forces de sécurité, les possibilités d'augmenter cette présence et accès aux professions liées à la sécurité pour les femmes et sur les réponses et services fournis par les forces de sécurité concernant les violences faites aux femmes.

4.2.2. Efficience

Rappel de la QE liée au critère de l'efficience

QE2. Quel rapport coût/efficacité peut-on établir entre les activités mises en œuvre, les ressources mobilisées à cet effet, le respect des échéances programmées (maîtrise de la gestion du temps) et les résultats escomptés ?

Le PARSS, exécuté en gestion décentralisée indirecte privée a porté sur :

- L'appui aux structures du Comité National de Pilotage de la Réforme du Secteur de Sécurité (CNP-RSS)
- La mise en œuvre d'une nouvelle politique de Gestion des Ressources Humaines et le renforcement organisationnel et fonctionnel du Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile (MSPC) ;
- Le renforcement des capacités opérationnelles des structures du MSPC.

Le projet Police de Proximité a appuyé le renforcement et la mise en place de commissariats centraux pilotes et le développement d'une doctrine étape par étape, au niveau institutionnel et managériale et au

¹⁹ Dans le Rapport provisoire Suivi évaluation des impacts du projet d'appui à la réforme du secteur de la sécurité Version provisoire Septembre 2017 « 50,1 % des enquêtes des différentes zones estiment que la confiance inspirée par la police augmente dont 60 % dans les zones forestières. Les chefs de quartiers estiment à 80 % qu'ils peuvent avoir confiance dans la police. » Page 40

²⁰ Idem Page 51 133114

niveau opérationnel. Il a aussi fortement si ce n'est essentiellement contribué au changement d'approche et de comportement des forces de sécurité, aujourd'hui plus tournées vers les besoins de la population, et dont les services sont plus accessibles par celle-ci.

Le rapport coût/efficacité entre les activités mises en œuvre, les ressources mobilisées à cet effet, le respect des échéances programmées et les résultats escomptés ont été produits avec un niveau de satisfaction très satisfaisant bien qu'au départ, le PARSS2-RSS ait été construit sur la base quasiment unique de production d'expertise internationale. Ceci ne permettait pas une mise en œuvre efficiente des activités prévues. Mais le programme, la CGFED et la DUE ont su répondre à cette faiblesse en augmentant le budget du programme par une réallocation de la convention de financement. Ceci a permis de dégager les fonds nécessaires pour développer des outils ainsi que permettre l'achat d'équipements et la provision de formations²¹. Les avenants à la Convention de Financement du PARSS2-RSS sont clairs. Ils ont été adoptés dans les temps produisant une exécution du budget de qualité tout à fait satisfaisante. Ces réallocations de budget reflètent aussi la faculté d'adaptation de l'AT et une bonne compréhension et maîtrise des procédures du FED soutenu par l'appui technique de la Cellule de Gestion FED. Les devis programmes (DP) ont été exécutés avec des réaménagements budgétaires mais sans modification du projet global. **Tous ces réaménagements budgétaires ne font l'objet d'aucune remarque particulière ayant été effectué avec rigueur et en respect des procédures.** À la fin de la période de mise en œuvre du projet, en date du 19 mai 2018²², le bilan du DP affiche une exécution des activités à 99 % et des marchés attribués et exécutés à 100%. Le budget global est lui exécuté à 86 % à la même date. Le nombre de jours homme a été parfaitement géré y compris concernant les jours hommes experts court terme qui ont été tous exécutés.

La qualité de l'expertise (celle en l'occurrence de l'Assistance Technique -AT) a aussi été louée par tous les interlocuteurs et bénéficiaires engagés. Le rapport coût / qualité des livrables produits est très satisfaisant. L'AT a choisi une approche proactive en mobilisant les moyens à dispositions de manière très efficaces pour achever les résultats prévus alors qu'ils se trouvaient au sein d'un programme formulé de façon très ambitieuse pour lequel l'AT à disposition n'était clairement pas suffisante. Malgré ces obstacles, la gestion du programme a été exemplaire. Bien que le chef de mission ait démissionné en 2016 et que différents experts aient aussi quittés la mission, ces experts ont toujours été remplacés et ces démissions ont été gérées de manière très efficaces²³. Il reste à noter qu'à de nombreuses occasions, cette efficacité a été ralentie du fait de la procédure lourde du FED et de certains délais au sein de la Cellule de Gestion FED (CGFED) malgré de remarquables efforts, ne permettant pas toujours la flexibilité dont un tel programme aurait besoin. Mais ceci a été bien pris en compte dans la construction du programme PARSS3 afin d'alléger au mieux les procédures.

Concernant la composante réforme du secteur de la sécurité, celle-ci est gérée par le Comité National de Pilotage de la Réforme du secteur de la Sécurité (CNPRSS). Le CNPRSS est composé de la Commission d'Orientation Stratégique (COS), de la Commission technique de Suivi et de Comités Technique. Ces derniers semblent avoir été assez efficaces et le Président de la République lui-même est investi sur toutes ces questions et dans tout le suivi du travail de ces commissions. Toutefois, depuis

²¹ Extrait Rapport Final PARSS2 « Dès le démarrage du projet, l'absence d'appui en termes d'équipements et d'infrastructures a été notifiée par l'équipe d'AT comme une limite importante au projet. Il ne comptait que 250 000 euros pour l'organisation des ateliers et autres manifestations. A la faveur du rapport de démarrage, il a été démontré que le volet GRH pouvait être mis en place à partir de la plateforme unique d'informations du Ministère de la Fonction Publique. Dès lors, les 3 millions d'euros, prévus dans la Convention de Financement du PARSS pour l'OIM qui devait effectuer un recensement et constituer une base de données pour la GRH, pouvaient être ventilés via la signature d'un avenant à la CF. Les négociations pour l'avenant à la CF ont démarré au mois d'Avril 2015 et se sont achevées avec la signature de l'Avenant 1 à la fin du mois de Septembre 2015. En parallèle ont été menées les négociations pour la préparation de l'Avenant 1 du contrat de services, finalement transmis à la CGFED et DUE par le consortium au mois de décembre 2015. La version de l'Avenant 1 proposée a été retravaillée à plusieurs reprises à la demande de la CGFED et de la DUE pour une signature finale début avril. »

²² Draft Rapport final du PARSS2-RSS page 29-30

²³ Expliqué ainsi dans le Rapport Final PARSS2 « Au mois de Janvier 2016, le chef de mission a annoncé sa démission valable à compter du mois de Mai 2016. Au mois de Mars 2016, le consortium a proposé de remplacer le chef de mission par l'Expert 4 et trois candidats pour le poste d'Expert 4. Au mois de Mai 2016, le remplacement du chef de mission par l'Expert 4 a été accepté et un candidat sélectionné, cependant compte-tenu des délais pour sa sélection, celui-ci n'était plus disponible. Au mois de Juin 2016, le consortium a proposé trois nouveaux candidats pour le poste d'Expert 4. Au mois de Juillet 2016, l'Expert 5 a présenté sa démission. Au mois de Septembre 2016, un des candidats pour le poste d'Expert 4 a été retenu et un expert pour remplacer l'Expert 5 proposé par le consortium. L'avenant 2 comprenant l'ensemble de ces éléments ainsi que l'augmentation de la ligne budgétaire ENP du fait des nombreuses activités complémentaires demandées à l'AT. Le projet d'avenant a été introduit par le bureau au même moment (Septembre 2016). Il a été signé au début du mois de Décembre 2016. »

2017, la réforme de la sécurité ne semble plus être une priorité politique et la gestion et le travail des Comités n'ont pas été très productifs et cette situation impacte grandement sur la continuité de la réforme et la mise en œuvre de la SNAP comme des plans d'actions y afférents.

La composante formation et PolProx a aussi été très efficace et produits des résultats en termes de renforcement des capacités, méthodologies de travail notamment au sein des commissariats centraux réaménagés et rénovés. Il a pu être constaté par l'équipe d'évaluation une compréhension claire par les bénéficiaires des procédures de travail, méthodologie et amélioration dans l'accueil du public notamment à Matoto.

Enfin, la plupart des activités mises en œuvre ont eu lieu surtout en capitale (Conakry). Il est un fait aussi que la plupart des policiers du pays sont basés à Conakry, de façon très déséquilibrée comparé au nombre de personnes vivant en province. Pour répondre à ces besoins et aux défis, le projet a tenté notamment dans le cadre de son appui au niveau institutionnel, de permettre le déploiement de force de police dans les zones intérieures ; ce qui s'est reflété en particulier à travers le développement de la cartographie sécuritaire donnant une vision en temps réel du déploiement des forces de police dans tout le pays. Cet outil a été développé avec une expertise et un budget plus qu'acceptable tout en ayant un impact important. La direction de la Police Nationale elle-même a fait du déploiement en zones intérieures une priorité. Toutefois, cette concentration géographique a facilité la logistique du programme et a permis une utilisation du budget concentré sur des actions à Conakry donc moins coûteuse en termes de déplacement. Pour autant et afin d'achever la cartographie comme de mettre en place l'appui aux ressources humaines, l'AT a été capable de conduire des missions dans tout le pays. Ceci est important y compris en termes de visibilité afin que les citoyens guinéens et les institutions décentralisées puissent voir et rencontrer l'AT du programme et ressentir que ce programme n'a pas vocation à se limiter à Conakry.

Les déplacements en Guinée restent toutefois problématiques car les routes sont difficiles, le trafic incertain et les trajets prennent énormément de temps. L'équipe d'évaluateur s'est rendu à l'École de police qui se trouve à une trentaine de kilomètres, ce qui a pris plus d'une heure trente de trajet. Cette situation de fait impose aux équipes des temps de trajet longs qui sont à prendre en considération pour chaque activité envisagée en province.

Il peut être conclu que la gestion du PARSS2-RSS comme celle du programme Police de Proximité est évaluée à un niveau très satisfaisant tant sur les taux d'exécution du budget que sur les décisions stratégiques et administratives qui n'ont permis que de renforcer la qualité de l'efficacité.

4.2.3. Efficacité

Rappel de la QE liée au critère de l'efficacité

QE3. Quel a été le niveau d'exécution des activités et le degré d'atteinte des résultats au regard de l'objectif spécifique de chaque programme ?

L'objectif global du programme est d'appuyer les efforts du Gouvernement en matière de Consolidation de l'état de droit, de gouvernance, de promotion des principes démocratiques et de protection des droits humains et en particulier de contribuer à créer et à pérenniser un climat social économique et politique pacifié en améliorant la provision de la sécurité à la population.

Les objectifs spécifiques des programmes constituant l'appui dans la sécurité consistent à renforcer les capacités des acteurs des forces de sécurité tout en appuyant la réforme du secteur de la sécurité au niveau institutionnel et stratégique. Trois projets visent à renforcer les capacités de la police de proximité, la réconciliation de la police avec la population et les capacités de la protection civile. Le 4^{ème} projet appuie la réforme du secteur de la sécurité. L'Assistance Technique a assuré sa mission de mise en œuvre du PARSS2 à travers le déploiement de trois experts principaux (5 au total avec le

régisseur et le comptable), en charge d'assurer l'atteinte des objectifs du projet, renforcés par 34 experts non principaux.

L'évaluation considère que le niveau de qualité d'atteinte des résultats est excellent, même si la formulation des résultats tels que prévus dans le cadre logique n'est en réalité pas toujours atteinte. Cela s'explique d'une part, par une formulation d'appui trop ambitieuse et, d'autre part, par des difficultés liées au secteur lui-même à savoir le manque criant de budget de fonctionnement disponible au sein des directions et services de la police nationale. Ces problématiques budgétaires sont un handicap majeur pour la mise en œuvre des projets. Si un dialogue politique est impératif à conduire pour parvenir à résoudre cette situation, ces problèmes ne sont pas imputables au projet lui-même qui ne peut pas y faire grand-chose. Mais lorsque le manque de budget de fonctionnement atteint des degrés tels que l'impossibilité de nourrir les policiers en formation, l'impossibilité pour la DAO de mettre de l'essence dans leur véhicules ou bien encore, la situation des policiers ou les fonctionnaires amenés à utiliser leur ressources personnelles pour acheter feuilles de papier, utiliser leur crédit téléphonique personnel ou véhicule personnel, alors des questions légitimes se posent quant à la viabilité d'un appui significatif au risque de perdre de son impact en raison d'un contexte externe mais tout à fait solvable. Ces problématiques récurrentes ont été soulignées par l'AT dans leurs rapports dont le rapport final²⁴. Cette situation reflète aussi la capacité de l'État à appuyer et accompagner ces appuis de l'Union Européenne (Voir chapitre durabilité).

Les chronogrammes des projets ont été totalement respectés et ce, malgré le contexte très difficile. Il n'y a pas eu de retards significatifs bien que certains délais au sein de la CGFED fassent partie des lourdeurs procédurales de l'instrument FED. Toutefois, en l'espèce la CGFED a plutôt été réactive tout au long du PARSS2 en tentant à chaque fois de résoudre et *processer* les demandes administratives et budgétaires rapidement. Il en a été de même dans la gestion des procédures au sein de la DUE.

Une exception se situe au niveau de la composante 1 liée au Résultat 1 où le fonctionnement du CNP-RSS (Comité National de Pilotage de la Réforme du Secteur de Sécurité) souffre d'une compétence limitée de ses acteurs. De plus, l'engagement politique autour de la réforme de la sécurité s'est amoindri au cours des années et en particulier depuis 2017-2018. Les autres activités produites dans cette composante restent elles, de bonne qualité. Des outils de suivi-évaluation ont été créés et validés et constituent des outils de très grande qualité. Par exemple des enquêtes de perception menées dans le cadre du projet Suivi-Évaluation des impacts du projet d'appui à la réforme du secteur de la sécurité (SEFED) produisent des résultats intéressants en matière de réponse des forces de police aux besoins des ménages et du public. Les résultats de ces enquêtes montrent aussi une amélioration des services dans les lieux où le programme a mis en œuvre ses activités ce qui démontre indubitablement la valeur ajoutée du PARSS ainsi que l'impact. La doctrine et la réforme de la sécurité de manière générale a clairement été améliorée et a produit des résultats même si cette réforme est au point mort depuis quelques temps, ce du fait de la situation politique et des choix étatiques et non de celle liée au projet PARSS2-RSS.

En lien avec ci-dessus, il est un fait constaté qu'en vue des élections à venir, les forces de sécurité sont largement focalisées aujourd'hui sur les questions de maintien d'ordre public et vont l'être de plus en plus. C'est un choix clair de l'État ce qui est regrettable car focaliser sur les événements à venir ne devrait pas empêcher la continuité d'une réforme, bien au contraire, c'est un *momentum* idéal pour continuer à réformer tout en mettant en œuvre les acquis de cette réforme en termes de renforcement des capacités mais aussi en matière de doctrine du maintien de l'ordre. Il semble qu'il soit difficile pour l'État actuellement, de trouver un équilibre dans lequel le cadre global de la réforme reste prioritaire versus le contexte électoral et les priorités du gouvernement. La venue des élections ainsi que la tension créée par la proposition d'un référendum pour une nouvelle Constitution ne sont pas de bonnes

²⁴ Projet de Rapport Final PARSS2-RSS « Faute de la mise en place d'un budget de fonctionnement, les procédures en vigueur pour parvenir à débloquer une somme d'argent, parfois très modeste auprès de la DAF, pour simplement effectuer par exemple l'achat d'une chaîne de moto, bloquent régulièrement la réalisation des activités opérationnelles. » Para 8.4 Février 2019

nouvelles mais vont aussi constituer une période test du degré de l'appropriation par les forces de sécurité des standards liés à la mise en œuvre du maintien de l'ordre public. A ce titre, il sera important de mettre en place un système de suivi, appui voire « monitoring » et ceci en impliquant des observateurs extérieurs tels que la société civile (Voir Recommandations).

La composante 2 liée au Résultat 2 concerne les ressources humaines : le Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile dispose aujourd'hui des dossiers complets des agents à partir de la plateforme unique du Ministère de la Fonction Publique et peut ainsi gérer ses personnels selon des procédures simples et révisées. **La direction des Ressources Humaines continue d'intégrer les dossiers, la problématique majeure résidant dans la remontée des informations qui n'est pas totalement opérationnelle ni systématique. Cette situation n'est toutefois pas imputable au projet mais au contexte.** Dans cette composante, tous les textes concernant le recrutement, la titularisation, la notation, l'avancement et la discipline dans la Police ont été validés, signés et diffusés. Ces textes sont de très grande qualité et rédigés dans un langage simple et accessible par tous. L'évaluateur a pu constater la disponibilité des guides au sein de la Direction des ressources humaines. Un audit organisationnel, opérationnel et fonctionnel détaillé du MSPC a été fait et accepté par les Ministère qui présente les faiblesses et défaillances du Ministère et de ses directions et unités. La cartographie du dispositif sécuritaire en Guinée produite est une valeur ajoutée même si cette dernière doit être mise à jour de manière constante ce qui implique une approche proactive des services et une appropriation de l'outil, ce qui reste encore à démontrer.

La composante 3 liée au Résultat 3 vise à encadrer et renforcer l'organisation, la structure, les missions et les capacités du Ministère de la Sécurité et de Protection Civile. L'assistance technique fournie dans cette composante a été d'excellente qualité et louée par tous les interlocuteurs sans exception. Toutefois, concernant le développement du tableau de bord, celui-ci reste un outil extrêmement pertinent et utile afin que le MSPC puisse centraliser toutes les informations sur les activités des services et les statistiques d'emploi. Toutefois, l'appropriation et la remontée systématique des informations restent encore à améliorer. De plus le PARSS3 a développé un outil sous la forme d'un formulaire, permettant la remontée d'information des commissariats de police vers le ministère afin de produire des rapports statistiques mensuels. Si ces rapports sont des outils extrêmement utiles ils nécessitent à charge des officiers de police/commissariats **de remplir d'une part un formulaire pour le tableau de bord et d'autre part, un formulaire, différent de surcroît, à destination du PARSS3. Il est important de souligner que par ailleurs, les commissariats disposent de plus de 30 registres d'activités thématiques à renseigner.** Selon l'évaluateur, cette multiplicité de documents ne bénéficie pas à la garantie d'un fonctionnement pérenne à la fin des programmes d'appui. D'abord parce que les commissariats ne disposent toujours pas de budget de fonctionnement minimal, ensuite parce que cela décentralise les informations reportées. Enfin aucune garantie de la rigueur de ces exercices n'a été démontrée à l'évaluateur ce qui pose aussi la question de la fiabilité des informations reportées. Concernant le tableau de bord développé par le PARSS2-RSS, son fonctionnement et utilisation n'ont pas pu être vérifiés, il n'est pas possible à ce stade de produire une analyse sur sa qualité et son fonctionnement.

Les autres volets de la composante 3 ont produits de bons résultats variant selon les unités concernées. **Par exemple, la mise en place de la Division d'Appui Opérationnelle (DAO) est un énorme succès.** L'équipe est formée, fournie en équipements répondant aux besoins pour cette unité d'élite et produit de très bons résultats. Cet appui a été introduit dans le programme à la demande spécifique du gouvernement créant un élément de visibilité fort sur la lutte contre la grande criminalité. La DAO a pour mission le recueil du renseignement, son analyse et son exploitation dans le cadre des investigations judiciaires, l'identification et le suivi des délinquants et l'appui logistique et opérationnel des différents services du Ministère en charge de la Police Nationale spécialisées en matière d'enquêtes judiciaires ainsi que pour effectuer la surveillance et l'interpellation d'individus dangereux. Cet appui a mobilisé beaucoup d'expertise et selon le rapport ROM²⁵, plus de 40% du budget du PARSS-2 a été

²⁵ Rapport ROM C- 354609 Janvier 2018

mis à disposition de la DAO. Les documents du projet PARSS2-RSS précisent que le montant du budget investissement des devis programmes est de 56,7% pour la DAO soit 4 232 996 234 SUR 7 615 608 419 GNF et que le nombre de jours d'experts non principaux consommés au titre de la DAO est de 19,73% (428 sur 2169 jours)²⁶.

Il a été constaté que l'investissement a produit un impact conséquent avec un potentiel important de pérennité vu son efficacité actuelle. Cette Unité a très vite produit de très bons résultats comme l'arrestation de plus de 37 membres du grand banditisme qui commettaient des vols à mains armées au préjudice de particuliers ou de personnalités. Ces arrestations ont permis de résoudre plusieurs affaires judiciaires. Toutefois la DAO comme tous les départements du MSPC rencontre des difficultés liées à l'absence de budget de fonctionnement. De plus, la mise en place du software permettant la centralisation et sécurisation d'information utilisée à titre de renseignement reste incomplète et des questions de sécurisation de l'outil informatique développé pose question comme celle relative à la protection des données personnelles et à leur utilisation. Il mériterait une mission spécifique afin de faire une analyse de l'outil et de proposer des recommandations si besoin.

Si les fichiers et informations sont centralisés à travers cet outil, cela ne résout pas le problème général en Guinée à savoir l'absence d'état civil, cartes grises ou cartes électorales. Il est donc impératif qu'un programme soit développé dans le futur, qui va bien au-delà des programmes PARSS, afin de mettre en place un véritable état civil.

Le cadre règlementaire et les compétences de l'Inspection Générale ont elles, été renforcées. Désormais les Inspecteurs de l'IGSS sont autonomes. Toutefois, tout le personnel formé à l'IGSS a quitté cette unité, provoquant donc une perte sèche de la valeur ajoutée de ces formations.

Un comité d'éthique et de déontologie a aussi été créé. Mais l'AT a rencontré de nombreuses difficultés concernant le fonctionnement du comité provisoire qui a mené à l'abandon de sa création. De plus, si 23 dossiers ont été ouverts, seulement 4 ont été gérés et 2 personnes concernés par des mesures disciplinaires ont comparu. Il est difficile de faire évoluer les méthodes de travail et d'intégrer dans la culture professionnelle la notion de discipline, redevabilité et possibles sanctions qui n'existe pas en Guinée. Pourtant cette unité joue un rôle essentiel dans l'objectif de lutte contre l'impunité, de transparence et de recevabilité des forces de police dans leurs activités. Il est donc important que l'appui fourni puisse être capitalisé et pérennisé notamment dans le cadre de l'appui du PARSS3.

Concernant l'appui à la protection civile, comme évoqué plus haut dans ce rapport, c'est celle qui pose le plus de problème en termes d'appropriation, d'énormes besoins structurels, en équipements et en sensibilisation. Il semble qu'à ce stade il soit difficile de pouvoir répondre aux besoins et d'atteindre les résultats prévus. Il aurait été aussi essentiel de produire dès le départ une étude de faisabilité et une analyse des capacités d'absorption de son personnel y compris au niveau de la direction.

Enfin l'appui à la Police de Proximité a produit d'excellents résultats, les rénovations d'infrastructures des commissariats sont de très grande qualité d'un point de vue architectural et de réflexion pour créer un environnement facilitant l'accueil du public. L'équipe d'évaluateurs a pu visiter les deux commissariats centraux de Sonfonia et de Matoto. Si ce dernier est géré de manière exemplaire, Sonfonia pose plus de problèmes en termes de fonctionnement et d'efficacité. Mais dans les deux cas, les rénovations et constructions ont été de grande qualité, adaptées à la situation des infrastructures, leur contexte géographique et leur contrainte spatiale. A titre d'exemple, pour Sonfonia il a été décidé de construire en étage pour capitaliser sur l'espace alors que le commissariat central de Matoto a été développé de manière bien plus large ayant plus de possibilités géographiques et territoriales. Chaque division pour chaque unité est reportée dans les espaces /bureaux dans ces commissariats y compris pour les services de l'OPROGEM. L'évaluatrice a pu visiter trois commissariats centraux ainsi que l'école de police. Toutes les formations et les procédures et méthodes de travail en lien avec la police de proximité ont été délivrées. La mobilité des personnels pose toujours problèmes mais les nombreux policiers rencontrés sur place ont tous été formés ce qui est remarquable et ce vers quoi, il faut se diriger. Les activités de policier-référents dans les écoles ainsi que la mise en place des FLSDP et CLSDP ont aussi été conduites. Si celles-ci sont essentielles, des questions se posent plus quant au potentiel de

²⁶ Rapports d'activités PARSS2-RSS et entretiens avec le Chef de Projet

pérennité de ces actions une fois les programmes d'appui terminés. A titre d'exemple, les forums locaux de sécurité ont été interrompus à la fin du programme PolProx et sont en train de reprendre et d'être étendus, avec l'appui du PARSS3.

4.2.4. Impact - Pérennité et durabilité

Rappel des QE liées au critère de durabilité

QE4.1 Dans quelle mesure les parties prenantes du programme sont-elles été associées à sa conception et à sa mise en œuvre ?

QE4.2 Dans quelle mesure les aspects transversaux ont-ils été dûment pris en compte et gérés depuis le début du programme ?

La question liée à l'impact reste encore trop récente pour être analysée. Toutefois, il apparaît évident qu'un impact sur le changement profond de la relation des forces de sécurité avec les citoyens guinéens existe. Des enquêtes d'opinion comme les focus group notamment avec la société civile et des échantillons de citoyens ont démontré que tous s'accordent pour dire qu'un changement effectif et visible existe depuis quelques temps concernant l'attitude et le travail de la police. Les méthodes de travail l'organisation de certaines directions comme celle des Ressources Humaines ont aussi opéré un changement visible.

Au niveau stratégique, l'apport du programme PARSS2-RSS ont nourri une expertise amenant à un profond changement dans le processus de réforme de la sécurité tant au niveau politique, stratégique comme opérationnel. Le développement de cadre législatifs et réglementaires comme les outils et guides pédagogiques développés par le PARSS2 y comptent pour beaucoup. De plus, le renforcement des capacités et la stratégie opérés consistant à privilégier la formation professionnelle de tous les policiers déployés a des conséquences visibles sur les méthodes de travail appliquées au niveau opérationnel, dans les commissariats comme dans la rue. Si certains personnels sont encore non formés, ceux-ci sont devenus une minorité.

La SNAP même si peu applicable reste néanmoins une feuille de route et une direction essentielle donnant la marche directionnelle pour le Ministère comme pour l'État guinéen.

Concernant la durabilité et pérennité des actions, plus de questions se posent. Si la qualité des résultats produits est incontestable ; le contexte reste extrêmement fragile et le gouvernement ne fournit toujours pas les moyens suffisants pour capitaliser sur les actions achevées. En effet, la situation de l'état des finances du secteur de la sécurité au niveau national et la quasi absence de budget de fonctionnements dans les unités et directions, pose un risque réel quant à la pérennité des actions produites. Dans ce cadre, les programmes d'appui de l'Union Européenne sont à risque de produire une substitution aux obligations étatiques, ayant pour conséquence, une fois l'appui terminé d'un risque d'effondrement de la capitalisation de celui-ci, en tout cas dans certains secteurs. Il est aussi parfois encore difficile de discerner la volonté du gouvernement de conduire ces réformes de celle de la communauté internationale que celles-ci aient lieu.

À titre d'exemple, les CLSPD et FLSPD sont des activités de grande qualité et qui répondent à un véritable de recréer du lien social et de changer la vision des forces de sécurité vis-à-vis de la population et des autorités locales. Pour autant comme mentionné précédemment dans ce rapport, les CLSPD et FLSPD mis en place dans le cadre du programme PolProx n'ont pas été continué à la clôture de ce programme. Ces activités reprennent mais la question reste posée quant à leur pérennité au vu de ce qui s'est passé à la fin du programme PolProx. Ceci n'est pour autant pas imputable au projet puisque cela relève essentiellement des capacités de l'État à pouvoir répondre aux besoins de fonctionnement des ses institutions, afin de proroger les acquis des appuis extérieurs fournis.

Sur le renforcement des capacités, la durabilité est moins questionnée concernant par exemple les officiers de police qui pour certains ont totalement intégré les procédures et méthodes de travail et donc permette à penser que celles-ci seront capitalisées, mais au niveau des directions et du cadre

institutionnel il est plus difficile de l'établir. L'exemple de l'IGPSS en est le reflet. Ceci est aussi largement dû et ce, pour toutes les directions, à la mobilité constante du personnel. Cette culture de la mobilité rend difficile de planifier des formations en comptant sur le fait que le personnel formé sera sur un poste dans lequel il pourra mettre à profit ce qu'il a appris. Une question d'appropriation importante se pose donc. Même quand les méthodes professionnelles sont ancrées, elles ne le sont pas toujours suffisamment pour assurer une capitalisation et une absorption pérenne dans un cadre extrêmement volatile et incertain. Et pourtant, l'appui au secteur de la sécurité de l'Union Européenne représente l'un des plus long puisqu'à la fin du PARSS3, il aura duré presque 8 ans. Mais cet appui reste fragilisé dans la capitalisation sur sa durabilité qui repose grandement sur la qualité des personnels bénéficiaires et capacité à s'approprier les acquis reçus sans le soutien extérieur de l'expertise internationale servant autant de ressource que de moniteurs et encadrant permettant d'avancer. Par exemple, le manque de système d'archivage a pour conséquence que les documents et guides produits ne puissent pas être à disposition ni ne permettent au personnel de se les approprier, mais au contraire d'être constamment à demander aux AT ces documents dès qu'ils en ont besoin.

Cette note plus mesurée étant, l'impact sur les mentalités est perceptible et ceci est un progrès considérable au regard du point de départ. En effet, les méthodes de travail et l'appui au niveau institutionnel à la police de proximité ainsi qu'au niveau du CNP-RSS, ont enclenché une véritable « révolution » dans l'approche et la gestion des forces de sécurité en Guinée. Si celle-ci est loin d'être achevée, elle a tout de même déjà produit un impact considérable dans les méthodes de travail et la façon de gérer les questions liées à la sécurité avec une orientation plus en lien avec les attentes au service des citoyens. Si l'on regarde la situation de départ au moment du lancement des projets, la continuation de l'appui à travers le PARSS3, on peut relever une cohérence et une forme de temps long intelligemment mis en place par l'Union Européenne.

L'impact reste questionnable et repose sur la capacité (y compris matérielle et en ressources) des services de sécurité à pouvoir capitaliser sur les appuis reçus en permettant au personnel formé de pouvoir mettre à profit le renforcement de leurs capacités, et de constituer une force de police plus ouverte sur les besoins des citoyens. L'appui dans ce cadre fourni à l'école de police dans le cadre du PARSS3 renforcera cet impact et devra être mené en parallèle avec le redéploiement de policiers. Ceci est déjà en partie accompli et crée sans aucun doute un impact important sur la manière dont le personnel opère et travaille. Enfin les enquêtes de perceptions produites comme les entretiens y compris avec de nombreux citoyens guinéens, démontrent un réel changement de perception vis-à-vis des forces de police. C'est donc bien ici même que l'impact produit son effet le plus important.

Il serait certainement intéressant de mettre en place une évaluation ex-parte du PARSS1 et PARSS2-RSS conjointe avec une évaluation finale du PARSS3 incluant un ciblage sur l'analyse de l'impact et les possibilités d'ancrage des appuis apportés aux fins de pouvoir mieux cerner les enseignements tirés et les impacts moyen terme des appuis produits.

4.2.5. Visibilité

Toutes les lignes directrices de l'UE pertinentes à la visibilité ont été scrupuleusement respecté et mis en œuvre.

L'équipe d'évaluateurs a pu constater la visibilité permanente au sein des directions comme au sein même des commissariats des logo de l'Union Européenne. Il a aussi été constaté que tous les interlocuteurs avaient une compréhension claire des programmes du projet et du rôle de l'UE à cet égard. Il est utile à ce titre de souligner aussi la présence et les échanges constants entre l'AT et les bénéficiaires, cette visibilité a aussi son importance au-delà de la relation de confiance créée entre le projet et ses bénéficiaires, cette présence sur le terrain, dans les bureaux du MSPC etc. contribue grandement à la visibilité du projet.

Des newsletters, guides et autres documents ont été régulièrement produits.

De plus, la qualité de la visibilité a été largement appuyée par le travail constant de communication des experts AT dans leurs échanges et la communication avec les bénéficiaires comme au niveau institutionnel et politique.

La DUE elle-même à travers la présence de son chargé de programme a effectué une visibilité et une présence constante dans le cadre du programme, reflétant l'engagement et l'implication de la Délégation elle-même, élément essentiel pour un programme.

4.2.6. Valeur ajoutée communautaire et cohérence

Rappel de la QE liée au critère de valeur ajoutée communautaire

QE7 Dans quelle mesure les programmes complètent-ils les interventions des États membres de l'UE en Guinée ?

Ce critère spécifique à l'UE a pour objectif d'apprécier la cohérence des projets du PARSS2-RSS et PolProx au regard de la stratégie de développement de l'UE et des autres PTF.

Qu'il s'agisse de ses objectifs ou de ses activités, les projets s'inscrivent totalement en conformité avec les documents stratégiques de l'Union européenne en matière de politique de développement et en concordance avec les normes internationales en matière de réforme de la sécurité, de protection des droits de l'homme et de bonne gouvernance. L'intervention de l'UE est aussi conforme aux principes des textes et politiques sectorielles européennes et internationales que l'on retrouve au niveau de la Guinée. La SNAP et son plan d'action en sont la démonstration même imparfaite.

La coordination avec les autres PTF reste incertaine, le PNUD a des appuis dans le secteur de la réforme de la sécurité notamment auprès de la présidence comme dans la formation de divers acteurs comme la sécurité routière, l'IGSS et autres. La France, un des rares acteurs au niveau bilatéral à fournir un appui majeur dans le secteur de la sécurité, est intégrée au programme PARSS3 ce qui est inhabituel et démontre une approche innovante et un choix pertinent de la DUE à cet égard. Dans le cadre du PARSS3 la France est même un partenaire de ce dernier, prenant en charge via deux experts détachés à mi-temps sur les composantes de la protection Civile et l'École de Police.

Les appuis fournis par les États Unis notamment à travers l'appui à la police de proximité et dans une certaine mesure, dans le cadre de l'accès à la justice sont coordonnés. De plus le fait que certains de ces appuis soient mis en œuvre par COGINTA, partenaire du PARSS3 sont une valeur ajoutée indiscutable. COGINTA produit une expertise de très grande qualité dans ce cadre.

En revanche la liste claire des formations suivies par le personnel de sécurité, par exemple le directeur de la police technique et scientifique formé en Russie ; mériterait d'être plus coordonnée et reflété dans une plateforme afin de pouvoir avoir une vue globale. Le PARSS2 a le mérite d'avoir mis en place dans le cadre de son appui au département Ressources Humaines, un répertoire des formations reçues et données par les PTFs aux personnels de police. Le problème restant que les PTFs ne fournissent pas toujours les informations relatives aux actions produites ce qui pour autant en relève pas du projet PARSS2-RSS ni de l'Union Européenne. Il n'en reste pas moins que la question peut se poser de développer des outils tout en sachant que les données ne peuvent pas être collectées et donc continuer à communiquer autour de ces outils et encourager le partage des données et des informations.

L'intervention de l'UE est donc complémentaire de celle des autres PTF en particulier du PNUD.

4.2.7. Critères transversaux

Rappel des QE liées au critère des questions transversales

QE8.1 Les programmes ont-ils contribué à une plus grande intégration des aspects spécifiques au genre ?

QE8.2 L'accès à la justice a-t-il été amélioré de manière égale pour les hommes et pour les femmes, en particulier dans le cadre des actions liées au PARJU ?

QE8.3 L'accès aux services de police a-t-il été amélioré de manière égale pour les hommes et pour les femmes ? En particulier pour les femmes et les filles, notamment concernant les violences liées au genre ?

QE8.4 La politique de gestion des ressources humaines des départements ministériels bénéficiaires (justice et sécurité) est-elle inclusive ?

Concernant le genre, le PARSS2 -RSS n'a pas vocation première à adresser en particulier les questions de genre. Toutefois l'approche a été constante de vouloir intégrer ces questions tant dans le cadre des formations que dans le cadre de l'approche générale. Néanmoins la conception du programme reste principalement liée à un appui institutionnel.

Il est difficile d'analyser de manière précise et dans quelle mesure l'accès à la police en particulier pour les femmes et jeunes filles victimes de violence a pu être améliorée par l'appui du PARSS2 et de la PolProx. Néanmoins, plusieurs enquêtes de perception ont montré qu'un certain rapport de confiance se développait en particulier pour les femmes vis-à-vis des forces de polices et de l'accueil au sein des commissariats centraux et urbains. Ainsi, la mise en place de nouvelles méthodes d'approche de police constitue indéniablement un progrès créant un environnement plus « amical » pour les femmes victimes de violences. De plus, les commissariats centraux mis en place par le PARSS2 ont créé des espaces dédiés dans lesquels les officiers de police de l'OPROGEM peuvent recevoir les victimes et prendre leurs dépositions. C'est le cas pour les deux visites de commissariats effectués par l'évaluateur à Matoto et à Sonfonia. Mais les interlocuteurs et notamment ceux de l'OPROGEM déplorent le manque d'appui et de techniques professionnelles de formation afin d'apprendre à comment recevoir une victime de trauma, de violence sexuelle ou comment gérer un mineur victime de violence sexuelle.

Il sera donc recommandé, en appui à tous ces progrès de réfléchir à un projet spécifique afin de fournir les formations adéquates sur la question de la gestion des violences sexuelles et des violences faites aux femmes ainsi que le renforcement des capacités de l'OPROGEM et des sessions dédiées de formations au sein de l'École de Police par des organismes experts sur ces questions et avec une approche pragmatique et non théorique.

L'autre question qui se pose est l'absence de personnel psycho-social à disposition dans les commissariats afin de pouvoir assister le personnel de police dans les entretiens. Lors des visites des commissariats centraux, l'évaluateur a pu constater la problématique liée aux enfants « égarés » en réalité souvent ayant fui leur domicile pour raison de violence, et qui sont gardés au sein du commissariat par le personnel ne trouvant nul endroit où les confier. Enfin aucun centre n'existe véritablement à ce jour pour prendre en charge ces victimes et les protéger. Ce qui arrive la plupart du temps, c'est que les femmes victimes de violences viennent porter plainte, qu'ensuite souvent ces plaintes sont gérées en coopération avec les chefs de quartier qui privilégient les solutions amiables et les négociations plutôt que les poursuites. Suite à cela, les femmes victimes ne reviennent plus confirmer leurs plaintes et il est raisonnable de penser que pour autant le problème n'a pas été réglé.

Il est donc impératif de développer une approche holistique au sein des commissariats via les services de l'OPROGEM²⁷ et de fournir toutes les techniques professionnelles pour capaciter les agents qui gèrent ces plaintes. Il serait aussi très utile de lier ce travail avec des organismes de la société civile compétents et de créer un système de coordination comme une plateforme en place permettant le déploiement rapide de services compétents dès qu'une personne se présente dans un commissariat permettant de suivre tout le processus et d'accompagner les victimes comme de permettre une bonne qualification juridique des crimes et délits concernés²⁸. En effet, l'impunité et l'absence quasi de poursuite des crimes de viols et de violences sexuelles ou basées sur le genre est significative. Il faut aussi impliquer plus les chefs de quartier sur ces questions et travailler à ce que les cas ne soient pas relégués à des négociations familiales.

Ceci dit, concernant le PARSS2-RSS, dans l'élaboration des textes et politiques, le programme a toujours veillé à respecter la législation en vigueur, notamment l'article 54 de la Loi L/2012/044/LNT

²⁷ Il sera fourni à la DUE une proposition de projet séparée de ce rapport.

²⁸ Voir l'exemple du modèle BackUp Note 24

portant sur le quota de femmes dans le service public. Le PARSS3 continue les appuis en fournissant notamment un appui renforcé à l'OPROGEM. Enfin l'évaluatrice a pu constater la présence de femmes au sein des forces de police y compris au niveau des services d'enquêtes. Si cela reste mineur, il est néanmoins essentiel de le souligner.

La mise en place de panneaux solaires et d'énergie solaire au sein des commissariats rénovés s'inscrit dans une approche environnementale de production d'énergie. Cela étant dit, l'activité n'a pas été reconduite dans le cadre du PARSS3, l'expérience des projets Police de Proximité ayant démontré que les bénéficiaires ne sont pas en mesure de pérenniser l'utilisation et la maintenance de moyens.

5. Évaluation globale, conclusion et recommandations

5.2. Conclusion

5.2.1. Sur le volet Justice -PARJU

Conceptuellement le PARJU, comme les évaluateurs l'ont souligné dans l'introduction, s'analyse en premier lieu comme un projet d'appui institutionnel au département de la justice avec pour toile de fond le renforcement des capacités des acteurs clé de la réforme (CSM, Directions nationales, services d'appui, CFJ, etc..) à exercer leurs attributions statutaires par une double action de consolidation institutionnelle et d'appui à la mise en place des outils, procédures et formations nécessaires à l'exercice efficace et actualisé de leurs fonctions. Le PARJU est par ailleurs un programme tourné vers la population, en particulier les catégories les plus vulnérables (mineurs, femmes, détenus...) auxquelles il facilite, avec le concours de diverses ONG locales et internationales (FIDH et TdH), l'accès au droit et à la justice par différents mécanismes, dont certains sont encore à l'état de projet (aide juridictionnelle, assistance judiciaire, BAOJ, Maison de Justice) et dans le contexte d'une réforme globale du secteur pénitentiaire portant sur sa mise aux normes internationales ainsi que sur le développement effectif de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus en partenariat avec les organisations de la société civile.

Les activités du PARJU mises en œuvre par l'UGP avec le concours de l'AT ainsi que par les OSC (FIDH, TDH et leurs réseaux d'ONG locales partenaires) ont largement répondu aux attentes des groupes/cibles bénéficiaires, qu'il s'agisse des acteurs institutionnels de la justice que des acteurs de la société civile.

Dans le contexte d'une appréciation très positive du PARJU au regard des critères de l'évaluation, hormis celui de l'efficacité (en raison d'un dispositif institutionnel en situation de blocage jusqu'en 2017), l'appréciation du résultat 4 du programme (lutte contre l'impunité) demeure problématique.

5.2.2. Sur le volet sécurité – PARSS2-RSS et police de proximité

Le PARSS2-RSS et les programmes PolProx ont réalisé de manière extrêmement satisfaisante un appui institutionnel comme opérationnel s'inscrivant dans le secteur global de la réforme de la sécurité. Et ce dans un contexte sensible, compliqué et faisant face à des grandes difficultés budgétaires rendant exponentiel la valeur et la qualité des résultats atteints.

Cette réalisation a pu aussi avoir lieu du fait de la qualité exceptionnelle de l'expertise ATI produite par le PARSS2-RSS, de leur engagement, de leur positionnement pro actif ainsi que de leur capacité à créer un rapport de confiance avec les interlocuteurs bénéficiaires. Il se dégage aussi une impression de grande compréhension et maîtrise par l'ATI du contexte culturel, professionnel et environnemental du secteur et de ses acteurs. Ceci a explicitement joué un rôle fondamental dans la réussite du programme et il reste assez rare pour devoir le souligner.

La gestion et le suivi du projet par la Délégation de l'Union Européenne a aussi été d'une qualité exemplaire, aussi rare pour devoir le souligner aussi.

Le PARSS2-RSS et PolProx est par ailleurs un programme tourné vers la population prenant en compte les catégories les plus vulnérables (mineurs, femmes et populations vulnérables économiquement) et a surtout constamment gardé à l'esprit l'objectif général de contribuer à restaurer le lien de confiance entre les forces de sécurité et la population.

Les activités du PARSS2-RSS et PolProx mises en œuvre avec le concours de l'AT ont largement répondu aux attentes des groupes/cibles bénéficiaires, qu'il s'agisse des acteurs institutionnels de la sécurité comme des acteurs opérationnels.

Dans le contexte d'une appréciation très positive du PARSS2-RSS et PolProx au regard des critères de l'évaluation, hormis les actions relatives à la protection civile ; la question de la pérennité et viabilité dans la durée de ces actions, reste toutefois en question. L'impunité reste une question essentielle en Guinée pour laquelle le secteur de la sécurité joue un rôle significatif, il faut donc veiller à continuer de renforcer les liens entre la police judiciaire et le bureau du procureur, de manière générale encourager une coordination et une cohésion de lien justice-sécurité ainsi que d'appuyer des solutions pour enrayer l'expansion endémique des violences sexuelles et l'impunité qui y est liée. La mise en place de formation et travail d'enquêtes communs serait une possibilité. La mise en place de procédures précises sous forme de check list à appliquer aussi.

La visibilité ainsi que la valeur ajoutée communautaire sont évidentes et ont produit les résultats attendus, d'autant que peu d'acteurs ont été en capacité de soutenir un appui cohérent et dans la durée sur un secteur tel que celui de la sécurité. Dans le contexte actuel, la question relative à la migration devient un sujet urgent à adresser dans le cadre des forces de sécurité et de la sécurité public comme au niveau des droits de l'homme. Les besoins sont immenses.

5.3. Recommandations

5.3.1. Sur le volet justice -PARJU

La bonne performance globale du PARJU au regard des critères de l'évaluation a limité le nombre des recommandations formulées par l'évaluateur, qui s'est attaché à recenser les propositions visant à pérenniser les résultats positifs du PARJU, qui sont indissociables de la durabilité de la PRNJ :

Recommandation 1- (à l'intention du MJ et de l'UGP du PARJU) : Renouveler l'impression et diffuser largement la version papier des documents de qualité produits par le PARJU, sur la base d'une sélection opérée par la Direction Exécutive du Programme de Réforme de la Justice et de la Coopération parmi la quarantaine d'études réalisées par l'expertise court terme du programme ; la note 6 du présent rapport propose une liste de livrables qui, sous réserve d'approbation par le SENOFED et la DUE, pourraient être imprimés sur le budget des dépenses accessoires du contrat de service en fin de projet, notamment pour remise au Ministère de la Justice et au CFJ. Deux rapports - *Guide pratique d'Inspection* de Cheikh Tidiane Lam et Yacouba Jean Savadogo (2017) et le *Guide pratique du greffier* de Hamidou Yameogo (mars 2018) - constituent des référentiels métiers, qui pourraient bénéficier d'un tirage conséquent (500 exemplaires) et être mis à la disposition des services centraux, des juridictions, des établissements pénitentiaires ainsi que du CFJ (en étant distribués aux auditeurs de justice et aux élèves greffiers) et du CDJ. Il conviendrait également de garantir l'impression et la diffusion du *Guide déontologique des magistrats*, document qui, avec d'autres fournitures (robes à l'intention des auditeurs de justice à la sortie du CFJ, registres des greffes pénitentiaires, ustensiles de cuisine pour les établissements pénitentiaires), faisait partie d'un DAO (montant 190 000 EUR) lancé dans le cadre du PARJU puis annulé en 2018.

Recommandation 2- (à l'intention du MJ, de l'UGP du PARJU et du CFJ) : Développer d'ici la fin de la mise en œuvre opérationnelle du PARJU des formations ciblées sur les thématiques suivantes : nouveau code civil, nouveau code de l'enfant, légistique, droit administratif (contexte de la décentralisation). A la formation sur la légistique, organisée avec la Direction nationale de la

Législation du Ministère de la Justice, pourraient être conviés des parlementaires (commission des lois de l'Assemblée Nationale notamment) ainsi que le SGG. Le contentieux électoral, qui mobilise les magistrats lors de chaque scrutin, pourrait être intégré au programme de formation initiale des auditeurs de justice. Il pourrait également au programme de formation continue des magistrats dès l'année 2019, compte tenu des échéances électorales à court terme.

Recommandation 3- (*à l'intention du MJ, de la DNL et du CDJ*) : Appuyer la mise en place du centre de documentation judiciaire (CDJ) en y transférant au moment de la clôture (2020) les « archives » du PARJU et renforcer les liens institutionnels entre le CDJ et la Direction nationale de la législation du Ministère de la Justice.

Recommandation 4-(*à l'intention du Ministère de la Justice, des Collectivités locales et des organisations de la société civile ainsi que de la DUE*) Consolider sur le plan institutionnel l'assistance juridique et judiciaire en établissant un véritable partenariat entre cliniques juridiques, BAOJ, Maisons de Justice (dont le Comité de coordination compte deux représentants d'associations œuvrant « dans le domaine de la prévention de la délinquance, de l'aide aux victimes ou de l'accès au droit ») collectivités locales et juridictions du ressort. Ce partenariat, en raison de ses incidences bénéfiques pour les catégories les plus vulnérables de la population (femmes et mineurs notamment) pourrait recevoir à court et à moyen terme un soutien de l'Union européenne, dans le cadre d'un programme d'appui à la société civile.

Recommandation 5-(*à l'intention de la DUE et du MJ*) Apporter un appui au programme de promotion de l'égalité et d'équité sur le genre en milieu judiciaire et pénitentiaire (PPEMJP) et à son Plan d'action 2019-2025, notamment pour l'élaboration, la validation et la mise en œuvre du Plan de formation en genre et équité en vue de renforcer les capacités du personnel judiciaire sur les enjeux de l'égalité professionnelle.

Recommandation 6- (*à l'intention du Ministère de la Justice et du Ministère de l'Économie et des Finances*) : Afin de garantir le fonctionnement régulier du service public de la justice le Ministère de la Justice et le Ministère de l'Économie et des Finances pourraient mettre en place un mécanisme permettant aux juridictions de percevoir un pourcentage des frais et taxes perçus dans l'exercice de leurs attributions afin de couvrir les frais de maintenance des infrastructures, matériels et équipements.

Recommandation 7- (*à l'intention de la Délégation de l'Union européenne*) : Élaborer au cours du premier trimestre de mise en œuvre d'un programme, un manuel de procédures assurant l'exécution régulière des activités du programme et garantissant le fonctionnement fluide du dispositif institutionnel de mise en œuvre (fixation par exemple de délais dans la transmission de pièces d'un service à l'autre).

Recommandation 8-(*à l'intention du Ministère de la Justice*) : En vue d'assurer la pérennité des activités de réforme de la justice engagées dans le cadre du PARJU, le Ministère de la Justice pourrait finaliser et mettre en place les organigrammes proposés par les différentes directions et services d'appui du département, puis, en liaison avec les services concernés et la DRH, recruter les agents nécessaires au fonctionnement régulier du Ministère de la Justice.

Recommandation 9- (*à l'intention de l'UGP du PARJU, de la Cour Suprême, de la Direction des Affaires Judiciaires*) : poursuivre la collecte de la jurisprudence de la Cour Suprême et des Cours d'Appel entamée dans le cadre du PARJU, assurer son titrage (indexation), élaborer un recueil commenté de la sélection d'arrêtés retenus et le diffuser largement (juridictions, CFJ, CDJ, Facultés de droit, Barreau etc...).

Recommandation 10- (*à l'intention du Ministère de la Justice*) : prolonger l'appui au renforcement du fonctionnement de la chaîne pénale dans le cadre du programme sécurité de l'UE, comme cela est déjà le cas aujourd'hui avec notamment la participation de magistrats du Parquet aux activités de formation des OPJ.

Recommandation 11- (*à l'intention de la DUE*) Une note séparée sera fournie concernant l'appui subvention de la FIDH. Il est d'ores et déjà recommandé d'explorer la possibilité de considérer d'autres interlocuteurs et ONGs mieux adaptés et expérimentés dans le renforcement des capacités des acteurs locaux, dans le développement de clinique juridique et sur la thématique plus générale d'accès à la

justice, la FIDH étant plus pertinente sur les questions de plaidoyer. A ce titre Avocats Sans frontières Belgique a une grande expérience dans la région sur ces questions des projets au Tchad et Mali extrêmement positifs, même ASF Canada ou France dans une moindre mesure concernant la région mais très compétents sur le fond et le sujet. De plus, un tel projet pourrait combiné avec un appui substantiel sur l'accès à la justice pour les victimes de violences sexuelles, mineurs victimes de violences et populations vulnérables en général en intégrant une organisation spécialisée sur ces questions.

5.3.2. Sur le volet sécurité – PARSS2-RSS et police de proximité

Recommandation 1- (à l'intention de la DUE et du PARSS3) : Renforcer la coordination des actions et assurer que les activités entreprises ne multiplient pas les procédures notamment pour les bénéficiaires (exemples du tableau de bord et des formulaires de remontées d'information mis en place par le PARSS3 au sein des commissariats centraux). Assurer une inter action entre les différentes composantes du PARSS3 et assurer que les agences de mise en œuvre travaillent en totale coordination et complémentarité (CIVIPOL et COGINTA). La présence de deux bureaux séparés accentue les possibles difficultés de coordination et communication, si les deux bureaux séparés ne sont pas un problème fondamental, il est revanche, essentiel que le PARSS3 apparaisse et fonctionne comme un projet central et unitaire qu'il est. La même recommandation s'applique à l'ambassade de France qui fournit deux ASI pour diriger deux composantes du PARSS3. Cela s'applique par des réunions régulières qui ont lieu ; et des décisions opérationnelles afin d'assurer que le PARSS3 joue son rôle de continuité du PARSS2 et s'appuie sur ces acquis. Cela est significatif pour assurer une pérennité des actions auprès des bénéficiaires une fois ces programmes terminés en 2021.

Recommandation 2- (à l'intention du MSPC, du PARSS3 et de la DUE) Il est impératif de conduire des formations conjointes entre la PJ et les procureurs et juges d'instruction. Le Lien police justice manque cruellement dans l'approche des deux programmes PARJU -PARSS. Les deux programmes n'ont pas adressé la nécessaire coopération et complémentarité entre justice et sécurité même si clairement la PJ fonctionne bien sous les guidances du procureur. Il n'en reste pas moins que le niveau de condamnations reste très faible, que l'impunité reste prégnante et qu'aux fins d'y répondre, il est important de mettre en place des programmes spécifiques d'appuis sur ces questions exactes auprès du procureur, de la justice et de la PJ.

Recommandation 3- (à l'intention du PARSS3 et de la DUE) Certaines activités déjà mises en place et continuées dans le cadre du PARSS3 mériteraient une étude de faisabilité afin d'analyser la potentialité de leur pérennité post appui. Notamment concernant les CLSPD et FLSPD, le tableau de bord et les rapports mensuels, la mise en place des outils technologiques comme les software mis en place au niveau de la DAO et des Ressources Humaines comme au sein de l'IGSS. La mise en œuvre d'une telle évaluation permettrait de « corriger » et recalibrer si besoin afin d'assurer une pérennité à la fin des programmes.

Recommandation 4- (à l'intention du PARSS3 et de la DUE et du MSPC) La question des violences basées sur le genre est un problème croissant en Guinée sur laquelle les réponses données au niveau police et justice, restent inefficaces. Si la mise en place de l'OPROGEM est une avancée, ce service a clairement besoin de capacitation, de formation et surtout d'encadrement afin de mener son travail à bien. Mais il est aussi essentiel d'assurer une coordination opérationnelle efficace entre les différentes institutions impliquées comme avec la société civile. La question des violences basées sur le genre ou des violences faites aux mineurs nécessite une approche holistique. L'OPROGEM devrait avoir en son sein des psychologues ou des accords mis en place avec des ONGs spécialisées afin d'être présents

pour les cas se présentant à la police et assurer un suivi en termes de prise en charge psycho sociale. A ce jour il n'existe pas de centre pour accueillir les mineurs ou les femmes en difficultés, si un centre de transit va être créé dans le cadre du PARSS3, cela reste insuffisant. Des formations en technique d'interview de victimes comme des personnes vulnérables et des sessions de sensibilisation à ce type de violence et comment y répondre devraient être mises en place auprès des commissariats et de l'OPROGEM. A ce titre des organisations spécialisées telles que WWoW²⁹ ont développés des modules de mentoring et formation adaptés, pragmatiques et tournés vers des cas concrets. L'expérience montre que plus un accompagnement est fait sur une approche pratique, avec des outils comme des outils de recensement des cas, centralisation des informations et analyses facilitant le travail des enquêteurs et permettant la préparation de dossiers solides devant la justice, plus les résultats sont efficaces et ce, très rapidement. Il serait donc intéressant d'explorer la possibilité de financer un projet spécifique sur cette question précise et d'intégrer déjà dans le cadre du PARSS3 des formations à l'École de Police sur les violences sexuelles par un organisme indépendant spécialisé sur ces questions.

Recommandation 5- *(à l'intention du PARSS3 et de la DUE)* Il serait utile d'assurer un suivi et accompagner les achèvements phares et positifs du PARSS2 (la Direction RH et la DAO) des projets de police de proximité (maintenance de Commissariats centraux rénovés et de la disponibilité des policiers formés) en veillant notamment à une remontée effective des informations au niveau central.

Recommandation 6- *(à l'intention des États Membres et de la DUE)* La question des flux migratoires est importante et grandissante et un appui sur cette thématique nécessaire à explorer. Un projet d'appui sur cette question incluant la mise en œuvre de création d'un état civil et de documents biométriques en Guinée serait nécessaire. Ceci peut être proposé sur les fonds fiduciaires.

Recommandation 7- *(à l'intention de la DUE)* Il serait utile de conduire une évaluation ex parte pour les programmes PARSS2-RSS et PolProx afin de mieux mesurer l'impact que pourrait produire des résultats positifs au vu des premières conclusions de cette évaluation. L'évaluation ex parte dans sa méthodologie et son *timing* est un outil idéal en l'espèce. Cette évaluation permettrait de mieux mesurer par exemple, le changement de perception de la population vis-à-vis des forces de police. Cette évaluation ex Parte pourrait être conjointe à l'évaluation du PARSS3 afin de capitaliser sur les budgets alloués.

²⁹ L'ONG We Are NOT Weapons Of War a développé l'outil BackUp et fournit des modules de formation et mentoring spécialisés sur ces situations aux institutions de police, de justice et de services sociaux applicable pour les situations de violences sexuelles dans les conflits ou crises, ou violences sexuelles de droit commun. L'organisation développe aussi des modules de formation de 5 jours avec mise en pratique sur demande. <https://www.notaweaponofwar.org/actions/back-up-project/presentation-generale/>

ANNEXES

ANNEX 1 MATRICE D'ÉVALUATION

Critères d'évaluation	Questions d'évaluation (QE)	Indicateurs et lignes de base	Sources d'information	Méthodologie/outils
1-Pertinence	QE1.1 Dans quelle mesure les objectifs et les résultats des programmes ont-ils été adaptés à l'évolution du contexte institutionnel en République de Guinée ?	Clarté et qualité des objectifs Degré de flexibilité Degré de consultation et d'implication des interlocuteurs Identification et analyse des besoins Identification et analyse des capacités institutionnelles Identification et analyse des capacités d'absorption des bénéficiaires notamment pour les formations Disponibilité des données ventilées par genre	Documentation générale Rapports d'organisation de la société civile Documents projets Stratégie politique et sectorielle	Analyse de documents Entretiens et focus group
	QE1.2-Dans quelle mesure les activités mises en œuvre depuis le démarrage des programmes ont-elles répondu aux attentes des groupes-cibles ?	Qualité de l'identification des groupes cibles respectifs des programmes justice et sécurité	Compte-rendu de réunions Rapports d'activités de l'AT et des OSC œuvrant dans les domaines d'intervention des programmes	Entretiens et focus group avec les parties prenantes des programmes
	QE1.3 Comment l'égalité de genre est-elle améliorée sur le plan des bénéficiaires ?	Existence de suivi pour assurer que l'égalité du genre est appliquée et intégrée dans les activités des programmes Nombre de femmes et jeunes filles ciblées dans chaque programme (par exemple évolution de la	Rapports d'activités des départements ministériels concernés Rapports des organisations de la société civile	Analyse documentaire Entretiens

Critères d'évaluation	Questions d'évaluation (QE)	Indicateurs et lignes de base	Sources d'information	Méthodologie/outils
		proportion des femmes employés dans le secteur de la justice)		
2-Efficience	QE2. Quel rapport coût/efficacité peut-on établir entre les activités mises en œuvre, les ressources mobilisées à cet effet, le respect des échéances programmées (maîtrise de la gestion du temps) et les résultats escomptés ?	<p>Les types de contrats (équipements, infrastructure, service) sont adaptés aux objectifs visés</p> <p>Niveau de bonne gouvernance à tous les niveaux avec clair management financier</p> <p>Respect des procédures financières</p> <p>Les coûts (y inclus ceux indirects) pour atteindre les résultats (et objectifs) ont été clairement considérés dans la formulation des programmes.</p> <p>Des audits ou analyses financières indiquent que les fonds ont bien été alloués pour les résultats indiqués.</p>	<p>Convention de Financement</p> <p>Avenants à la Convention de financement</p> <p>Tableaux financiers</p> <p>Rapports et documentation des programmes, notamment de l'AT et des OSC associées à la mise en œuvre des activités</p>	<p>Entretiens</p> <p>Analyse des documents financiers</p> <p>Visite terrain</p> <p>Recherche et analyse documentaire</p>
3-Efficacité	QE3. Quel a été le niveau d'exécution des activités et le degré d'atteinte des résultats au regard de l'objectif spécifique de chaque programme ?	<p>Indicateurs et lignes de base figurant dans le cadre logique de chaque programme.</p> <p>Taux de réalisation physique des activités de chaque programme</p> <p>Suivi de l'exécution des marchés de fournitures, de services et de travaux.</p>	<p>CF, DP, PV des Comités de pilotage des programmes</p> <p>Rapports périodiques de l'Assistance technique</p> <p>Audits financiers</p> <p>Documents de stratégie sectorielle</p>	<p>Analyse documentaire</p> <p>Entretiens (individuels ou en groupe)</p>

Critères d'évaluation	Questions d'évaluation (QE)	Indicateurs et lignes de base	Sources d'information	Méthodologie/outils
4-Durabilité	QE4.1 Dans quelle mesure les parties prenantes du programme ont-elles été associées à sa conception et à sa mise en œuvre ?	Nombre de réunions de concertation entre parties prenantes du projet	Rapports de formulation des programmes Comptes rendus et PV des réunions Presse écrite et audiovisuelle Rapport d'activités de l'AT au projet	Entretiens individuels ou en groupe Recherche et analyse documentaire
	QE4.2 Dans quelle mesure les aspects transversaux ont-ils été dûment pris en compte et gérés depuis le début du programme ?	Indicateurs du cadre logique et lignes de base figurant dans le cadre logique de chaque programme	Rapports périodiques de l'AT du programme. Rapport des OSC (en particulier celles ayant été sélectionnées dans le cadre de la mise en œuvre du programme, comme par ex. au titre du résultat 4 du PARJU).	Entretiens (individuels ou en groupe)
5-Impact	QE5 Dans quelle mesure l'objectif global de chaque programme est-il en voie d'être atteint ?	Indicateurs et lignes de base figurant dans le cadre logique de chaque programme	Rapports périodiques de l'AT et rapports de la société civile	Analyse documentaire
6-Cohérence	QE6.1 La mise en œuvre du programme contribue-t-elle à la réalisation des objectifs de la politique de développement de l'UE et est-elle complémentaire des autres interventions de l'UE en Guinée ?	L'action et les objectifs de chaque programme s'inscrivent dans le cadre des documents stratégiques de l'Union Européenne et des normes internationales en matière de consolidation de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance. Chaque programme, dans son domaine de référence, apporte une contribution à la mise en	Convention de financement de chaque programme et rapports d'activités ; Documents stratégiques UE Documents relatifs à la stratégie nationale de développement et documents de politique sectorielle	Entretiens Analyse documentaire Recherche Visites terrain

Critères d'évaluation	Questions d'évaluation (QE)	Indicateurs et lignes de base	Sources d'information	Méthodologie/outils
		œuvre de la stratégie de développement de la République de Guinée.	(Justice, sécurité) de la République de Guinée.	
	QE6.2 Dans quelle mesure les activités entreprises sont-elles complémentaires des politiques publiques dans les domaines de la sécurité et de la justice ?	<p>Degré de coordination dans l'identification, la formulation et la mise en œuvre des programmes justice/sécurité de l'UE ;</p> <p>Conformité de chaque programme de l'UE avec les stratégies sectorielles de référence (justice, sécurité) ;</p> <p>Degré de collaboration entre les départements ministériels en charge de la justice et de la sécurité.</p>	<p>Documents relatifs à la formulation de chaque programme ;</p> <p>Rapports d'activités des programmes</p> <p>Documents de stratégie sectorielle de la Guinée ;</p>	<p>Entretiens</p> <p>Analyse des documents stratégiques et documents de projets</p> <p>Recherche</p> <p>Visites terrain</p>
	QE6.3 Quel est le niveau de coordination établi entre l'intervention de l'UE dans les secteurs de la justice et de la sécurité et les interventions des autres PTF ? (Hors États-membres de l'UE)	<p>Consultation des autres PTF au moment de la formulation de chaque programme ;</p> <p>Claire « division du travail » et complémentarité entre les programmes de l'UE et des projets / programmes des autres PTF dans les domaines de la justice et de la sécurité.</p> <p>Association avec d'autres PTF dans la mise en œuvre des programmes (ou de certaines activités) de l'UE ?</p>	<p>Documents d'identification de projets des PTF dans les domaines de la justice et de la sécurité.</p> <p>Comptes rendus de réunions de coordination entre l'UE et les autres PTF</p> <p>Rapports d'activités</p> <p>Rapports société civile</p>	<p>Entretiens PTF et autres acteurs pertinents</p> <p>Recherche et analyse documentaire</p> <p>Visites terrain</p>
7-Valeur ajoutée communautaire	QE7 Dans quelle mesure les programmes complètent-ils les interventions des Etats membres de l'UE en Guinée ?	Degré de complémentarité ou de duplication des programmes de l'UE avec les interventions des Etats membres de l'UE	Documents projets/programmes des Etats membres dans les domaines de la justice et de la sécurité et rapports d'activités.	Recherche et analyse documentaire

Critères d'évaluation	Questions d'évaluation (QE)	Indicateurs et lignes de base	Sources d'information	Méthodologie/outils
		<p>Degré de complémentarité des interventions des autres États membres au niveau bilatéral.</p> <p>Partenariat dans mise en œuvre des programmes (ou de certaines activités) de l'UE et des États membres ?</p>	Comptes rendus réunions UE et États membres sur les thématiques de la justice et de la sécurité	Entretiens États membres
8-Questions transversales	QE8.1 Les programmes ont-ils contribué à une plus grande intégration des aspects spécifiques au genre ?	<p>Proportion de femmes bénéficiant des formations dispensées dans chaque programme ;</p> <p>Dans chaque programme, identification d'activités incluant des réponses aux besoins spécifiques liées aux femmes ;</p> <p>Nombre de formations sur les droits humains intégrant les questions de genre et de protection des mineurs.</p>	<p>Documents de formulation de chaque programme</p> <p>DP</p> <p>Rapports périodiques d'activités des programmes</p> <p>Rapports des OSC impliquées dans l'exécution des programmes</p>	<p>Focus groups</p> <p>Entretiens</p> <p>Recherche et analyse documentaire</p> <p>Visites terrain</p>
	QE8.2 L'accès à la justice a-t-il été amélioré de manière égale pour les hommes et pour les femmes, en particulier dans le cadre des actions liées au PARJU ?	<p>Proportion des femmes ayant accès à la justice</p> <p>Données sur le nombre de cas de violences liés au genre traités en justice</p> <p>Nombre de personnes (femmes et hommes) sensibilisées à l'approche genre.</p>	<p>Rapports et documents du PARJU</p> <p>Rapports des OSC impliquées dans l'assistance juridique et judiciaire</p> <p>Données statistiques pénitentiaires et judiciaires</p>	<p>Focus groups</p> <p>Entretiens</p> <p>Recherche et analyse documentaire</p> <p>Visites terrain</p>
	QE8.3. L'accès aux services de police a-t-il été amélioré de manière égale pour les hommes et pour les femmes ? en particulier pour les femmes et les filles, notamment concernant les violences liées au genre ?	Degré ou nombre d'unités ou services spécialisés dans les services de police pour répondre aux besoins des femmes et jeunes filles	<p>Rapports d'activités de l'AT</p> <p>Rapports OSC</p>	<p>Focus groups</p> <p>Entretiens</p> <p>Recherche et analyse documentaire</p>

Critères d'évaluation	Questions d'évaluation (QE)	Indicateurs et lignes de base	Sources d'information	Méthodologie/outils
		<p>Les activités incluent des réponses aux besoins spécifiques liées aux femmes (violences liées au genre)</p> <p>Nombre de formation intégrant les droits de l'homme, les questions de genre, environnementale et de protection des mineurs.</p> <p>Données disponibles sur le nombre de victimes de VBG</p>		Visite terrain
	QE8.4 La politique de gestion des ressources humaines des départements ministériels bénéficiaires (justice et sécurité) est-elle inclusive ?	<p>Données indicatrices sur la participation des femmes aux décisions ou aux postes décisionnaires</p> <p>Données ventilées sur le genre au sein des départements ministériels concernés</p> <p>Approche budgétaire incluant le genre</p> <p>Qualité des documents stratégiques et sectoriels incluant les questions de genre</p> <p>Formation du personnel sur l'égalité des genres</p> <p>Niveau de connaissance des départements ministériels concernés sur les notions de genre.</p>	<p>Rapports, études et autres documents de chaque programme</p> <p>Rapports OSC</p> <p>Documents institutionnels relatifs à la gestion des ressources humaines dans les départements ministériels bénéficiaires des programmes.</p>	<p>Focus groups</p> <p>Entretiens</p> <p>Analyse des documents des programmes</p> <p>Recherche</p> <p>Visites terrain</p>

ANNEXE 4 -LISTE DES DOCUMENTS CONSULTÉS

ONU

1. Situation en Guinée, Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, Conseil des droits de l'homme, A/HRC/34/43, 17 janvier 2017.
2. Rapport sur la situation des droits de l'homme dans les lieux de détention en République de Guinée (janvier 2012-juin 2014), Bureau du HCDH en République de Guinée, s.d.
3. Observations finales concernant les septième et huitième rapports périodiques (présentés en un seul document) de la Guinée, Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, CEDAW/C/GIN/CO/7-8, 14 novembre 2014.
4. Observations finales concernant le rapport soumis par la Guinée en application du paragraphe 1 de l'article 12 du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, CRC/C/OPSC/GIN/CO/1, 26 octobre 2017.
5. Troisième rapport périodique soumis par la Guinée en application de l'article 40 du Pacte, attendu en 1994, Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Comité des droits de l'homme, CCPR/C/GIN/32, 29 novembre 2017.
6. Liste des points concernant le troisième rapport périodique de la Guinée Additif, Réponse de la Guinée à la liste de points, CCPR/C/GIN/Q/3/Add.1, 26 septembre 2018.

Documentation Générale

1. Rapport FIDH Justice, Réconciliation et Réformes législatives, les trois priorités de l'État de Droit en République de Guinée, Mars 2017
2. Guinée de la sécurité à l'accès à la justice, publication COGINTA Aout 2018

Textes juridiques, stratégiques et politiques liés aux deux thématiques

1. États Généraux de la Justice 28 -30 mars 2011
2. Plans d'Actions Prioritaires
3. Politique Nationale de la Réforme de la Justice (PNRJ) 2014-2024
4. Rapport Final revue à mi-parcours de la PNRJ

Documentation technique PARJU Contrat 257 -592

1. Devis Programme DP0 et Annexe II
2. DP1 et avenants 1, 2, et 3
3. PARJU DP1 Annexe 2

4. CTR Contrat 257-592
5. DP2 et avenant 1 et 2
6. DP3
7. Rapport Final d'identification PARJU (Raynal-Vincke 2013)
8. Fiche d'Action PARJU
9. Fiche d'Identification PARJU
10. Offre Technique BS Europe PARJU
11. Procès-verbaux des sessions 1 et 2 du Comité de pilotage (21 octobre 2015 et 16 décembre 2016) ;
12. Rapports d'activités semestriels (et annexes) 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 et 8 (couvre la période février 2015-janvier 2019) ;
13. Plaquette de présentation du PARJU (ATI, 2019) ;
14. Tableau de capitalisation par résultat du PARJU (ATI) présenté lors de l'atelier de capitalisation des acquis du PARJU (27 février 2019) et de l'atelier d'appropriation des résultats du PARJU (18 mars 2019) ;
15. Tableau de suivi des activités du PARJU par direction (ATI, 2019) ;
16. COGINTA -Projet de mise en œuvre et de gestion d'un système de suivi-évaluation des impacts des projets du Xème FED en République de Guinée, volet Gouvernance
17. Liste des livrables du PARJU (ATI, 2019)
18. Rapports et études de l'Assistance Technique du projet :
 - Adam Ali Adam : rapport de la mission d'expertise sur la finalisation de la nouvelle carte pénitentiaire ; Cartographie pénitentiaire de la République de Guinée, juin 2018.
 - Abdoulaye Ba : Etude sur l'état actuel de l'exécution des peines et du recouvrement des recettes pénales en République de Guinée, rapport final, décembre 2016.
 - Assane Ba : Formation des formateurs et du personnel opérationnel de l'administration pénitentiaire, rapport de mission et annexe (manuel de formation des formateurs), 2017.
 - Aliou Barry, Morciré Diakite, Fayimba Mara et Alpha Ibrahima Diallo : Mission d'élaboration des textes d'application relatifs aux personnels et aux établissements pénitentiaires, rapport final, juillet 2017.
 - Dr Marie Théodule Beng Elingui : Mission d'appui à l'amélioration de la chaîne alimentaire dans les prisons, rapport final, juillet 2017.
 - Romain Dansou et Moustapha Cossa : Mission court terme des experts non principaux architecte et ingénieur civil du 19 janvier au 5 février 2016, rapport de mission, mars 2016.
 - Boubacar Diabira : Elaboration des projets de textes réglementaires relatifs à la mise en place de bureaux d'accueil et d'orientation, rapport de mission, juillet-août 2018.

-Moussa Habib Dione : Etude de faisabilité pour la création d'un fonds d'aide juridictionnelle et portant recommandations pour l'élaboration du cadre normatif y relatif en Guinée, rapport final, juillet 2017 ; Elaboration des projets de textes normatifs relatifs à l'aide juridictionnelle en Guinée, rapport de mission, 2018.

-Guy Alain Ebouele Ngoume, Assane Ba et Prosper Indo : Définition du plan de formation initiale, continue et de mise à niveau des personnels pénitentiaires, rapport final, août 2017.

-Noël A. Gbaguidi : Appui à l'élaboration des Coursus et Syllabii de la formation initiale au Centre de Formation et de documentation judiciaire (CFDJ), rapport de mission, janvier 2017.

-Franck Gorchs-Chacou, Chems Eddine Diagne et Jean-Marie Pongmoni : Mission de renforcement opérationnel de la Direction Nationale de l'Administration Pénitentiaire et de la Réinsertion, rapport de mission, août 2017.

-Franck Gorchs-Chacou : Elaboration d'un manuel de procédures destiné à la Direction Nationale de l'Administration Pénitentiaire et de la Réinsertion, rapport de mission, mars 2018 ; Manuel de procédures destiné à la DNAPR, mars 2018.

-Dieudonné Honba et Hippolyte Sando : Etude préliminaire en vue de l'élaboration d'une stratégie de mise en place des activités de réinsertion socioprofessionnelle des détenus de la Guinée, rapport final, novembre 2016-février 2017.

-Prosper Indo et Dieudonné Honba : Elaboration de la politique pénitentiaire, rapport de mission, mai 2018 ; Politique pénitentiaire et projet de loi de politique pénitentiaire, juillet 2018.

-Moustapha Ka et Boucounta Mendy : Etude sur le fonctionnement du casier judiciaire et portant recommandations pour sa modernisation en République de Guinée, rapport final, juillet 2017.

-Moustapha Ka : Elaboration des projets de décrets d'application sur le casier judiciaire et animation d'un atelier de validation, rapport final de mission, octobre 2018.

-Foromo Kolie : Rénovation et extension des locaux du Centre de Formation Judiciaire (CFJ), rapport de mission, mars 2018.

-Drissa Konaté : Etude sur le circuit budgétaire du Ministère de la Justice, rapport final, juin 2017.

-Dieudonné Kouamen, Sarata Diogo Balde : Mission de recensement du personnel de l'administration pénitentiaire et d'identification de ses besoins en formation, rapport final, juillet 2016.

-Cheikh Tidiane Lam : Mission court terme de l'expert court terme en renforcement des juridictions du 30 juin au 8 septembre 2015, rapport de mission, septembre 2015.

-Cheikh Tidiane Lam et Yacouba Jean Savadogo : Méthodes et outils d'inspection et d'exploitation des données en vue de l'amélioration du fonctionnement de l'Inspection générale des services judiciaires, rapport final, avril-mai 2017 ; Guide pratique d'inspection, 2017.

-François Lebur : Appui au fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature, rapport final, décembre 2016.

-Eric Legrand : Rapport final de la mission de formation des formateurs du Centre de Formation et de Documentation Judiciaires (CFDJ), février 2017 ; Rapport final de la mission portant sur l'élaboration du guide de déontologie des magistrats, mai 2018 ; projet de guide de déontologie des magistrats, 2018.

- Jean Christophe Leneutre : Définition de la politique de recrutement et de gestion des carrières de l'ensemble du personnel du Ministère de la Justice, rapport de mission, juillet 2018.
- Fayimba Mara : Mission d'élaboration des textes d'application du décret n. D/2017/147/PRG/SGG portant création, organisation et fonctionnement du Centre de Formation Judiciaire, rapport final, juin 2018.
- Abdoulaye Ndiaye et Prosper R. Désiré Olomo : Atelier de validation des projets de Codes de justice militaire, pénale et de procédure pénale (Kindia, 13-23 mai 2015, rapport de mission.
- Jacques Mariel Nzouankeu : Mission d'appui à l'actualisation de la stratégie nationale de lutte contre la corruption et de promotion de la bonne gouvernance, rapport de mission ; Stratégie Nationale de lutte contre la corruption et de promotion de la bonne gouvernance, juillet 2017.
- Georges Pierry Satack II : Coaching des régisseurs de prison, rapport de mission ; atelier méthodologique sur la mise en place d'un mécanisme de coaching au profit des chefs de juridiction, rapport de mission, 2018.
- Moctar Sow : Revue de la politique Nationale de réforme du secteur de la justice de la Guinée, rapport final, décembre 2016 ; Revue de la Politique Nationale de réforme du secteur de la justice de la Guinée, décembre 2016.
- Souleymane Teliko : Formation sur le management des juridictions, rapport de mission, juillet 2015.
- Magatte Wade : Etude sur les méthodes et outils de gestion en vue de l'amélioration du fonctionnement de la DRH, rapport final, mai 2017.
- Hamidou Yameogo : Elaboration du guide pratique du greffier, rapport de mission ; Guide pratique du greffier, annexe au rapport de mission, mars 2018.

Documentation technique PARSS2-RSS

Police de Proximité Contrat 319-291

1. Annexe 1 Description de l'Action
2. Avenant 1 de la Description de l'Action

Protection Civile Contrat 325-745

1. Annexe 1 Cadre Logique
2. Annexe 2 description de l'Action

Police de Proximité 2 Contrat 368-844

1. Description de l'Action
2. Avenant 1 à la Description de l'Action

PARSS – RSS Contrat 354 – 609

1. Organisation Méthodologie et Cadre Logique Offre Technique

2. PARSS-RSS-dernier avenant
3. Devis Programme (DPO)
4. DP1 et CP
5. DA Guinée PARSS3
6. Projet de DTA PARSS1
7. Convention de financement PARSS2
8. Avenant à la CF PARSS2 Janvier 2017
9. Avenant 2 à la CF PARSS2 Novembre 2018
10. Rapport ROM et deux annexes
11. Rapport de démarrage et annexes
12. Rapports intermédiaires d'activités (et annexes) 1, 2, 3, 4, 5, 6 et 7 (dernier daté novembre 2018)