Enabel

Résumé exécutif

Projet pilote d'amélioration du système d'état civil guinéen par l'effet catalyseur de la digitalisation (PARECIGUI Ext Phase 2)

Guinée

GIN23004

Auteurs : Georgette Benyoucef-O'Neill (cheffe d'équipe) et Jean Milimouno (consultant national)

COTA asbl

Date du rapport final : Juin 2026

Présentation de l'évaluation

Le Projet pilote d'amélioration du système d'état civil guinéen par l'effet catalyseur de la digitalisation – PARECIGUI Phase 2 s'inscrit dans la continuité de l'appui engagé depuis 2021 à la modernisation du système d'état civil en Guinée. Mis en œuvre par Enabel d'avril 2024 à février 2026, il visait à consolider les acquis de la première phase, en particulier le développement de la solution digitale du Registre National de l'État Civil (E-RENEC), tout en accompagnant l'opérationnalisation du cadre juridique issu des lois L/2023/0019 et L/2023/0020.

L'objectif de l'action était de contribuer à un système d'état civil plus fiable, sécurisé et accessible, à travers trois axes complémentaires : le renforcement du cadre légal et opérationnel, l'extension de la solution digitale et le renforcement des capacités des acteurs.

Le projet répondait à des défis majeurs pour l'état civil guinéen : sécuriser les actes, améliorer la qualité des données, favoriser l'interopérabilité entre institutions et rapprocher progressivement le service d'état civil des besoins des citoyens, y compris dans les communes, les juridictions et les services consulaires.

Il intervenait toutefois dans un environnement institutionnel sensible, marqué par des enjeux de souveraineté, d'identification, de coordination interinstitutionnelle et de durabilité des acquis.

L'évaluation finale du projet PARECIGUI Phase 2 a été conduite par deux experts indépendants entre février et mai 2026. Elle repose sur une analyse documentaire, une mission de terrain de 5 jours (avril 2026) et une vingtaine d'entretiens institutionnels à Conakry, complétés par des entretiens à distance, des questionnaires écrits et des conversations spontanées avec des usagers qui ont permis de collecter les informations mobilisées dans ce rapport. En raison des restrictions d'accès aux centres d'état civil, l'équipe d'évaluation n'a pas pu interroger directement les officiers d'état civil ni les agents de saisie dans leur environnement de travail. Les constats relatifs à l'appropriation de l'outil, à son usage quotidien et à la qualité du service rendu sont donc formulés avec prudence. Les angles morts sont signalés et pris en compte dans l'interprétation des résultats.

Constats

Constats selon la performance globale

Le projet a produit des acquis techniques réels (modules développés, migration de 445 000 actes, 121 agents formés). Sa performance est toutefois limitée par un environnement institutionnel fragile, un pilotage défaillant et des conditions de durabilité non réunies. La note globale est « B » pour la plupart des critères, « C » pour la durabilité.

Cohérence	B	Le PARECIGUI phase 2 s'inscrit formellement dans le cadre du Programme National de Recensement Administratif à Vocation d'État Civil (PN-RAVEC), mais la cohérence opérationnelle avec les autres acteurs est restée limitée. Aucune synergie documentée avec les partenaires techniques et financiers (AFD, Banque mondiale, UNICEF), existence de doublons et une coordination interministérielle insuffisante, notamment avec la Santé, les Affaires religieuses et les Affaires étrangères, ont fragilisé la chaîne entre événement d'état civil, enregistrement et délivrance d'actes. Le module déclarations n'a pas abouti, en partie pour ces raisons, et a directement été empêché de voir le jour. Les tensions institutionnelles avec le ministère de l'administration du Territoire et de la Décentralisation (MATD) (suspension de juillet 2024, transfert des codes sources) et l'absence d'un COPIL fonctionnel ont empêché tout arbitrage et réduit la cohérence d'ensemble. En interne, plusieurs projets Enabel (SAFE, FIERE, PAIED) ciblent les mêmes populations vulnérables sans articulation avec l'état civil ; une occasion manquée de renforcer l'accès à l'identité légale comme levier d'inclusion. Faute de ces instances, les articulations avec le PN-RAVEC sont restées ambiguës, et les opportunités de synergie n'ont pas été pleinement exploitées.
Pertinence	B	Le PARECIGUI phase 2 s'inscrit pleinement dans les priorités nationales (stratégie 2018, la création de l'Office National de l'état civil et de l'identification-ONECI et du PN-RAVEC et

		les lois 019/020) et répond à des besoins clairement identifiés de modernisation de l'état civil : sécurisation des actes, amélioration de la fiabilité du registre et accès plus effectif à une identité légale. Sa conception a toutefois sous-estimé le temps nécessaire à une réforme de cette ampleur, notamment pour stabiliser les textes d'application, la codification, la gouvernance, et l'interopérabilité. Les solutions techniques développées témoignent d'une adaptation au contexte. Toutefois, la pertinence reste partielle : l'architecture technique était exigeante pour un système aux fondations fragiles. Connectivité insuffisante, coupures d'électricité, manque de personnel qualifié et coordination interinstitutionnelle insuffisante ont limité les effets concrets.
Efficacité	B	Le projet a produit des résultats techniques tangibles : 445 000 actes ont été numérisés, indexés et intégrés dans la base centrale, modules fonctionnels (jugements supplétifs, statistiques, recherche avancée), textes législatifs votés, agents formés (mais autonomie faible). Ces acquis constituent une base réelle. Toutefois, l'efficacité reste partielle dès lors qu'on la mesure à l'aune de l'usage effectif, de l'autonomie des équipes nationales et de la transformation des pratiques. L'interopérabilité avec le PN-RAVEC n'est pas effective en raison de blocages politiques plus que techniques (listes de codes, format du Numéro Personnel d'Identification-NPI stabilisé tardivement). Le transfert du code source est formel mais non opérationnel. Les formations n'ont pas produit l'effet cascade escompté, faute de suivi et d'enracinement institutionnel. Le matériel consulaire livré n'a pas été utilisé. Les résultats quantitatifs sont réels ; leur transformation en capacités durables et en services accessibles aux usagers reste le principal défi non résolu.
Efficience	B	La gestion financière du projet est globalement satisfaisante avec un budget bien exécuté. Toutefois, les suspensions d'activités, les retards, les équipements non déployés ou non utilisés et les réorientations successives ont généré des coûts qui ont pesé sur l'efficience opérationnelle, sans compromettre l'exécution budgétaire globale. Malgré la capacité d'adaptation de l'équipe projet, les fragilités de gouvernance institutionnelle ont alourdi le coût réel de mise en œuvre.
Durabilité	C	La durabilité est le critère le plus fragile. Elle dépend de conditions qui ne sont pas encore pleinement réunies : maintenance, accès effectif aux outils techniques, ressources humaines stabilisées, suivi post-formation, budget de fonctionnement, connectivité et pilotage institutionnel. S'agissant de la maintenance, plusieurs défaillances sont à signaler : absence de plan pluriannuel, de service support centralisé, de budget dédié, et accès limité aux codes sources pour les équipes techniques nationales, ce qui rend le système vulnérable et dépendant de l'expertise externe. Le cadre réglementaire est en cours d'élaboration, mais les textes d'application doivent être fortement accélérés faute de quoi l'interopérabilité, la chaîne déclarative et la mise à l'échelle resteront bloquées. Les ressources humaines représentent une deuxième fragilité : un personnel nombreux mais précaire, sans clarification des statuts ni formation continue, rend l'appropriation des outils vulnérable au turnover et aux pratiques locales. Sur le plan technique, le transfert formel du code source ne suffit pas : la durabilité exige des compétences durables, une documentation exploitable, un budget de maintenance et une responsabilité institutionnelle claire. Enfin, le dispositif d'apprentissage (formations, capitalisation, suivi-évaluation) n'a pas été suffisamment articulé comme un processus continu, la capitalisation étant intervenue tardivement et dans un contexte contraint.
Impact	B	Le projet a contribué à poser des bases solides au niveau institutionnel et technique : agents mieux formés, actes traités, modules développés, procédures sécurisées. Néanmoins, l'absence d'accès autorisé aux centres d'état civil limite la possibilité de mesurer directement les délais, la qualité du service, les coûts réels, les pratiques d'accueil, l'utilisation quotidienne de l'outil et la satisfaction des usagers. Les consulats n'utilisent pas le matériel fourni et ne produisent pas d'actes numériques, privant la diaspora des bénéfices attendus. Par ailleurs, l'interopérabilité du système n'a pas été activée ; non pour des raisons techniques (DXC confirme que la migration est techniquement complète), mais faute de décision politique, ce qui réduit la migration à une simple numérisation sans connexion fonctionnelle entre les acteurs. Les autorités religieuses se sentent exclues du processus. Les éléments disponibles signalent la persistance de délais variables, de coûts informels, de l'usage du papier et de ruptures dans la chaîne déclarative.

Constats selon les questions d'évaluation spécifiques[1]

Q7. Cohérence – Influence des mécanismes de coordination sur la performance du projet

Dans quelle mesure les arrangements institutionnels, les mécanismes de pilotage et la coordination interinstitutionnelle ont-ils influencé la cohérence, la fluidité et l'efficacité de la mise en œuvre du projet ?

La gouvernance du projet a constitué un facteur limitant majeur. Le COPIL n'a jamais été réuni, laissant place à une coordination bilatérale et informelle incapable d'arbitrer les blocages structurants. Les tensions ont été gérées au cas par cas, avec des effets durables sur la cohérence d'ensemble. Cette défaillance a eu des conséquences concrètes : en juillet 2025, l'exclusion de la Santé, de la Sécurité et des Affaires religieuses, pourtant points d'entrée essentiels pour les déclarations de naissances, mariages et décès, a directement compromis le développement du module 3 et rendu l'interopérabilité inexistante. Les suspensions successives ont généré des inefficiences, ralenti l'exécution et fragilisé la relation de confiance avec la partie guinéenne. Les procédures d'Enabel ont par ailleurs été perçues comme rigides et peu adaptées au contexte.

Q8. Innovation, digitalisation et appropriation : effets sur la pertinence et la durabilité

Dans quelle mesure l'approche participative et itérative de co-construction de la solution digitale a-t-elle permis de répondre aux attentes et besoins fonctionnels des différents utilisateurs, de renforcer leur appropriation et d'améliorer les conditions de durabilité des solutions développées ?

L'approche participative a produit des modules pertinents en phase de conception, mais a montré ses limites dans la durée. Les listes de codes ont été modifiées à plusieurs reprises sans validation préalable, rendant les spécifications caduques et empêchant le développement du module 3. Des problèmes de qualité des données (homonymie, dates standardisées) n'avaient pas été anticipés. La leçon est claire : la co-construction ne peut être effective sans engagement contraignant sur les référentiels techniques avant le développement.

Sur le terrain, les officiers continuent d'utiliser le papier en parallèle, les techniciens nationaux n'ont pas accès au code source, et la solution n'est pas alignée sur des standards ouverts. La participation formelle ne suffit pas : l'appropriation réelle suppose un accès effectif aux outils et un accompagnement continu.

Q9. Effets inattendus de la digitalisation sur les acteurs institutionnels et les usagers

Quels effets multiplicateurs inattendus la digitalisation de la gestion des faits d'état civil a-t-elle produits au-delà des communes, en termes d'amélioration des pratiques professionnelles et de renforcement du rôle légal et opérationnel d'autres acteurs institutionnels comme la justice, les consulats ou les autorités religieuses ?

L'analyse n'a pas mis en évidence d'effets multiplicateurs inattendus significatifs générés par la digitalisation. Si quelques effets secondaires ont été observés : réactions institutionnelles, ajustements ponctuels dans les pratiques, ils sont restés limités et n'ont pas produit de transformations notables au-delà du périmètre immédiat du projet. Cette absence s'explique par le contexte instable dans lequel le projet a évolué : tensions institutionnelles, restructurations du partenariat, suspensions d'activités et réduction du périmètre opérationnel.

Conclusions

Conclusion 1 – Des acquis techniques réels dans un environnement institutionnel complexe

La digitalisation ne peut être dissociée de la construction progressive de l'écosystème qui doit la porter : pilotage interinstitutionnel, cadre juridique, capacités techniques, ressources humaines et confiance des usagers. L'outil ne peut compenser des fondations institutionnelles encore en construction.

Conclusion 2 – Un pilotage interinstitutionnel insuffisant pour une réforme systémique

[1] Notons que les constats tirés des questions d'évaluation 1 à 6 ne sont pas ici détaillés. Ils sont repris dans le tableau ci-dessus, à l'endroit des critères auxquels ils se rapportent.

La réforme de l'état civil implique de nombreuses institutions (administration, justice, santé, numérique, etc.) et nécessite donc une coordination solide. Or, les instances de pilotage n'ont pas fonctionné efficacement, ce qui a fragilisé le projet : manque d'arbitrages clairs, responsabilités floues, décisions prises de manière bilatérale et non concertée, nuisant à la cohérence globale. Face à des enjeux aussi sensibles (souveraineté, données personnelles, relation État-citoyens), une coordination informelle ne suffit pas ; une gouvernance structurée et pérenne est indispensable.

Conclusion 3 – L'engagement des parties prenantes doit être sécurisé par un dialogue politique clair et continu

La signature d'un accord de financement ne garantit pas l'adhésion des parties prenantes nationales : celle-ci doit être activement construite et maintenue tout au long du projet. Plusieurs éléments auraient dû être clarifiés dès le tout début : périmètre de l'appui, activités couvertes, responsabilités de chacun, rôle des instances de pilotage, et limites du mandat. Cela aurait évité des malentendus, notamment sur les liens entre état civil, identification et processus électoral. Au-delà des COPIL, un dialogue politique régulier à haut niveau est nécessaire pour prévenir les blocages et maintenir l'alignement stratégique sur des projets aussi sensibles. Enfin, le Bureau d'Appui de la Coopération de l'Union Européenne (BACUE) pourrait jouer un rôle plus structuré de facilitation et d'alerte, à condition que son mandat et ses responsabilités soient clairement reconnus par toutes les parties.

Conclusion 4 – Une digitalisation pertinente, mais insuffisante sans transformation des pratiques

La digitalisation est un outil utile pour sécuriser et moderniser l'état civil, mais elle ne transforme pas les pratiques à elle seule. L'expérience PARECIGUI montre que l'efficacité d'une solution digitale dépend de conditions concrètes : formation, accompagnement, équipements, connectivité, procédures claires et supervision. Sans ces prérequis, l'outil reste sous-utilisé comme en témoignent les équipements consulaires livrés mais jamais utilisés faute de formation. De même, transférer des codes sources ne suffit pas à garantir une véritable autonomie technique.

Conclusion 5 – Des effets sur les usagers encore partiels et insuffisamment documentés, avec une dimension genre à explorer

Le projet a renforcé certaines capacités institutionnelles, mais ses effets concrets sur l'accès des usagers aux services d'état civil restent difficiles à mesurer. Sur le terrain, les avancées techniques ne se traduisent pas encore uniformément : délais variables, coûts informels, usage persistant du papier, chaîne de déclaration incomplète. Une dimension qui n'a pas été suffisamment prise en compte est celle du genre : en pratique, ce sont majoritairement les hommes qui interagissent avec les autorités, alors que la loi ne fait pas de distinction. L'absence d'enregistrement du mariage ou du décès du mari expose les femmes à des conséquences juridiques et patrimoniales sérieuses ; une dimension qui n'a pas été intégrée dans la conception du projet.

Conclusion 6 – Une chaîne déclarative encore partiellement opérationnalisée

La digitalisation sécurise les données déjà dans le système, mais ne résout pas les obstacles en amont : non-déclarations, ruptures de transmission, méfiance, coûts informels. La réforme juridique, en intégrant les formations sanitaires et lieux de culte, offre des perspectives intéressantes mais reste peu opérationnalisée. Sans textes d'application ni procédures adaptées, la digitalisation améliorera la gestion des données existantes sans résoudre le problème de l'enregistrement initial.

Conclusion 7 – La durabilité dépend d'un écosystème, pas seulement d'un outil

La durabilité des acquis est le principal point de vigilance. Elle suppose un écosystème complet (niveau central, communes, juridictions, acteurs techniques, usagers) capable de maintenir et faire évoluer les outils dans le temps. Or plusieurs conditions restent à consolider : ressources humaines, maintenance, budget, connectivité, formation continue et pilotage institutionnel. La simple mise à disposition d'outils ou de codes sources ne garantit pas la pérennité.

Conclusion 8 – Un matériau d'apprentissage important pour les futurs appuis

PARECIGUI Phase 2 produit des acquis techniques réels, mais leur durabilité dépend de fondations institutionnelles et humaines encore à consolider.

Les enseignements plaident pour des projets futurs co-construits, dotés d'un pilotage effectif, de procédures agiles et d'une capacité de réajustement. Le projet n'est pas un échec : c'est une base dont l'effet durable reste à construire.

Conclusion 9 – Les obstacles à l'enregistrement ne sont pas seulement techniques, ils sont aussi sociaux et culturels

Au-delà des obstacles institutionnels, les freins à l'enregistrement sont aussi sociaux et culturels : utilité perçue limitée, primauté du religieux, délais funéraires incompatibles avec la loi, coûts dissuasifs, inégalités de genre. Non pris en compte dans PARECIGUI, ces facteurs ont limité l'impact sur les plus vulnérables. Ils devront être intégrés dans les futurs projets.

Conclusion 10 – L'identité légale, infrastructure transversale à mieux articuler avec les projets sectoriels

L'état civil n'est pas une simple formalité administrative. Il constitue une infrastructure qui conditionne l'accès à l'emploi, à la santé, à la justice et à la protection sociale. Plusieurs projets mis en œuvre par Enabel en Guinée partagent les mêmes populations cibles et la même temporalité que PARECIGUI, sans articulation spécifique sur la question de l'identité légale. Une meilleure articulation entre ces interventions et le système d'état civil pourrait offrir un filet de rattrapage aux bénéficiaires : identifier, orienter et enregistrer les personnes sans documents, sécuriser leurs parcours et produire des données plus fiables. Pour les futurs programmes, l'identité légale gagnerait à être intégrée comme un levier transversal dès la conception, plutôt que comme une question réservée à un projet spécifique.

Recommandations

Recommandation	Conclusion(s) liée(s)	Acteur(s) ciblé(s)
R1 : Rendre effectifs les mécanismes de pilotage interinstitutionnel avant tout nouveau déploiement ou mise à l'échelle.	C2, C7	MATD, ONECI, PN-RAVEC, Enabel, DUE, ministères sectoriels
R2 : Clarifier, dès la formulation, les engagements réciproques du partenariat, incluant ce qui est financé, ce qui ne l'est pas, les responsabilités nationales et les mécanismes d'arbitrage.	C2, C3, C7, C8	DUE, Enabel, BACUE, MATD, Primature, ministères sectoriels
R3 : Accélérer la production des textes d'application des lois 19 et 20 en mobilisant des moyens techniques, juridiques et humains dédiés.	C1, C6, C7	MATD, ONECI, Sécurité (ONI), Justice, Santé, Affaires religieuses, MAE, Primature
R4 : Réaliser un diagnostic de maturité avant toute extension nationale d'une solution digitale d'état civil.	C1, C4, C7	MATD, ONECI, PN-RAVEC, ANDE, ARPT, Enabel
R5 : Associer les parties prenantes sectorielles dès la conception et la formulation des projets de modernisation de l'état civil.	C2, C6, C8	Enabel, DUE, MATD, Justice, Santé, Affaires religieuses, MAE, communes
R6 : Opérationnaliser les obligations déclaratives des formations sanitaires et des lieux de culte dans la chaîne officielle de l'état civil.	C5, C6	MATD, ONECI, Santé, Affaires religieuses, Justice, communes
R7 : Transformer le transfert technique et la formation en un parcours continu d'appropriation, au-delà de la remise formelle des outils ou codes sources.	C4, C5, C7	Enabel, prestataires techniques, PN-RAVEC, ONECI, ANDE, ARPT, MATD, MAE, Egmont/BOSA
R8 : Co-construire un dispositif national de suivi-évaluation-apprentissage (SEA) pour le projet et, par extension, la Stratégie nationale de l'état civil intégrant les usagers dans le suivi de la performance du service.	C5, C7, C8	MATD, ONECI, PN-RAVEC, INS, Santé, Justice, Affaires religieuses, MAE, Enabel, communes, OSC

Recommandation	Conclusion(s) liée(s)	Acteur(s) ciblé(s)
R9 : Associer les parties prenantes au processus évaluatif dès la réception des termes de référence.	C5, C8	Enabel, DUE, MATD, ministères sectoriels, évaluateurs
R10 : Produire une note d'apprentissage sur les conditions minimales de réussite d'un projet de digitalisation de l'état civil.	C1, C2, C7, C8	Enabel, DUE, partenaires nationaux

Leçons apprises

L1 : L'apprentissage intégré au cycle du projet : La capitalisation et le suivi-évaluation ne doivent pas être des activités de fin de cycle. Ils doivent être intégrés dès la formulation, avec un dispositif SEA partagé.

L2 : L'évaluation comme processus de dialogue : Les parties prenantes doivent être informées et associées dès les termes de référence. La transparence favorise l'appropriation et réduit les malentendus.

L3 : De la digitalisation à la transformation : La modernisation de l'état civil est une transformation progressive d'un écosystème. L'apprentissage continu est une condition de durabilité.

L4 : La flexibilité opérationnelle : La rigidité des procédures limite l'adaptation. Des enveloppes budgétaires flexibles, des indicateurs de processus et une délégation de décision sont nécessaires.

L5 : L'appropriation se construit dans la durée : L'engagement des parties prenantes ne se maintient pas automatiquement. Des mécanismes de ré-ancrage à chaque phase sont indispensables.