

REPUBLIQUE DE GUINEE
MINISTERE DU PLAN

PROGRAMME DES NATIONS UNIES
POUR LE DEVELOPEMENT

ETUDE SUR LES PROJETS ET PROGRAMMES DE GOUVERNANCE EN GUINEE

DOCUMENT 1 : INVENTAIRE, ELEMENTS DE DEFINITION, BILAN

Conakry, juin 2004

SIGLES ET ACRONYMES

APRODEC	: Appui au processus de décentralisation
CEI	: Conseil électoral indépendant
CFU	: Contribution foncière unique
CNOSC	: Conseil national des organisations de la société civile
CRD	: Communauté rurale de développement
CSM	: Conseil supérieur de la magistrature
CU	: Commune urbaine
DSRP	: Document de stratégie de réduction de la pauvreté
HCE	: Haut Conseil aux affaires électorales
IDH	: Indice de développement humain
IFES	: International Foundation for Election System
IMDL	: Impôt minimum pour le développement
MATDS	: Ministère de l'administration du territoire, de la décentralisation et de la sécurité
MDG	: Millenium Development Goals
MEF	: Ministère de l'économie et des finances
ONG	: Organisation non gouvernementale
PACV	: Programme d'appui aux collectivités villageoises
PAS	: Programme d'ajustement structurel
PC/PDRSOC	: Programme cadre/Promotion de la décentralisation et renforcement des capacités de la société civile
PCGeD	: Programme cadre genre et développement
PNDH	: Programme national de développement humain
PNRCG	: Programme national de renforcement des capacités et de gouvernance
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le développement
PRCI	: Programme de renforcement des capacités institutionnelles
PREF	: Programme de réforme économique et financière
SACCO	: Service national d'assistance aux coopératives et de coordination des

interventions des ONG

SAG	:	Stratégie d'assistance à la Guinée
SCIO	:	Service de coordination des interventions des ONG
SENATEC	:	Service national d'assistance technique aux coopératives
SRP	:	Stratégie de réduction de la pauvreté
TPU	:	Taxe professionnelle unique
USAID	:	United State Agency for International Development

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	5
I. IDENTIFICATION ET INVENTAIRE DES STRATEGIES NATIONALES, PROJETS ET PROGRAMMES DE DEVELOPPEMENT SOCIO-ECONOMIQUES IMPLIQUES DANS LA PROMOTION DE LA BONNE GOUVERNANCE.....	7
1.1. Dans les stratégies nationales de développement	7
1.2. Dans les projets et programmes de développement	9
II. ELEMENTS POUR UNE DEFINITION CONSENSUELLE DE LA BONNE GOUVERNANCE	17
2.1. La démocratisation	18
2.2. La suprématie du droit	20
2.3. Le respect des droits de l'homme.....	22
2.4. La gestion du secteur public et la lutte contre la corruption.....	23
2.5. La décentralisation et le développement participatif.....	25
2.6. La sécurité et la paix	26
III. LES PROGRES REALISES ET LES INSUFFISSANCES DANS LE DOMAINE DE LA PROMOTION DE LA BONNE GOUVERNANCE.....	28
3.1. Dans le processus de démocratisation de la vie politique.....	28
3.2. Au niveau de la justice et des droits de l'homme.....	32
3.3. Dans la gestion de la fonction publique.....	34
3.4. Dans la gestion des finances publiques	36
3.5. Au niveau de la promotion du secteur privé.....	39
3.6. Au niveau de décentralisation et du développement participatif.....	40
CONCLUSION.....	45
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	46
ANNEXE 2 : TERMES DE REFERENCES DE L'ETUDE.....	47

INTRODUCTION

Depuis 1984, les autorités de la Deuxième République ont déployé des efforts remarquables pour l'amélioration du cadre et des outils de gestion macroéconomique et la promotion d'un développement durable. Ces efforts, soutenus par la communauté internationale, ont permis des progrès appréciables dans les domaines visés. Mais ces résultats ne semblent pas avoir eu une incidence décisive sur le bien être des populations, comme en témoignent le mauvais classement persistant de la Guinée en termes d'Indice de Développement Humain (IDH) et l'aggravation de la pauvreté mise en évidence par des enquêtes nationales. On estime que les principales causes de ces contre-performances résident dans les faiblesses structurelles de l'économie, la forte croissance démographique amplifiée par les vagues de réfugiés qui déferlent depuis plus de dix ans et la mauvaise gouvernance.

Prenant en compte les acquis et les insuffisances des politiques passées, les autorités guinéennes ont élaboré une nouvelle stratégie de développement socio-économique plus complète et plus ambitieuse intitulée Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP). Tous les partenaires au développement de la Guinée ont adhéré à l'idée et à la substance de la SRP. Malheureusement, le caractère discontinu des efforts enregistrés au cours des dernières années en matière de gouvernance a engendré chez la plupart de ces partenaires un scepticisme accru sur la force des engagements du gouvernement au tour des objectifs de développement socio-économiques définis dans les stratégies précédentes et reconduits dans la SRP. On estime que ce sentiment explique actuellement, dans une large mesure, la faible mobilisation des ressources financières extérieures.

Or, en dépit du caractère discontinu des efforts, des avancées ont été réalisées depuis 1984 dans l'amélioration de la gouvernance. L'idée de cette étude, entreprise à l'initiative du Ministère du Plan avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), est partie de la conviction que c'est la faible capitalisation des résultats de ces efforts et leur soutien insuffisant par des programmes pertinents de communication en direction des partenaires qui sont à la base des différences d'appréciation des progrès réalisés et de ce qui reste à faire dans les domaines de la démocratisation de la vie politique, de l'Etat de droit, de la justice, de la gestion des affaires publiques et du développement à la base.

Selon les termes de référence, l'étude poursuit deux objectifs principaux : i) combler un déficit de communication sur la question de la gouvernance et, ii) proposer un cadre élargi de réflexion et de travail en élaborant un tableau de bord permettant d'une part au gouvernement et à ses partenaires de suivre les progrès de la Guinée en matière de gouvernance et, d'autre part, de procéder à une harmonisation des positions et des interventions des différents partenaires. L'étude devra plus spécifiquement :

- 1) clarifier la notion de gouvernance et la définir en termes de réforme dont une partie est déjà engagée en matière de gouvernance politique, institutionnelle et économique ;

- 2) identifier et faire l'inventaire des projets et programmes dans les domaines définis en indiquant pour chaque secteur de gouvernance les objectifs fixés, les activités préconisées, ce qui a été fait et ce qui reste à faire, les domaines prioritaires et les contraintes.

Pour atteindre ces objectifs, les tâches d'investigation et d'analyse nécessaires ont été exécutées en quatre phases.

Au cours de la première phase, les stratégies de développement adoptées et les projets et programmes initiés depuis 1984 qui ont trait à la bonne gouvernance ont été recensés. De même, des entretiens ont été conduits avec les principaux partenaires au développement qui ont été impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces stratégies, projets et programmes.

Au cours de la seconde phase, les résultats des entretiens avec les partenaires au développement et les documents des projets et programmes de gouvernance collectés ont été analysés. Cet exercice a permis l'élaboration d'un rapport provisoire.

La troisième phase a été consacrée à une mission de collecte rapide d'informations complémentaires sur la gouvernance locale dans les chefs-lieux de région et de préfecture de Kankan, Kindia, Labé, Mamou, N'zérékore, Kouroussa et Lola, du 24 avril au 08 mai 2004.

Au cours de la quatrième phase du travail, les informations collectées pendant la mission de terrain ont analysées, le rapport provisoire a été revu et complété et le rapport de synthèse a été élaboré sous forme de tableau de bord selon le modèle « Millenium Development Goals » (MDG). Le rapport général, présenté dans le document 1, comporte trois points :

- 1) identification et inventaire des stratégies nationales, projets et programmes de développement socio-économique impliqués dans la promotion de la bonne gouvernance;
- 2) éléments pour une définition consensuelle de la bonne gouvernance ;
- 3) progrès réalisés et insuffisance en matière de promotion de la bonne gouvernance ;

La synthèse de l'ensemble des résultats, élaborées sous forme de « tableau de bord », est présentée dans le document 2 du rapport.

I. IDENTIFICATION ET INVENTAIRE DES STRATEGIES NATIONALES, PROJETS ET PROGRAMMES DE DEVELOPPEMENT IMPLIQUES DANS LA GOUVERNANCE

L'adoption d'une vision large des interventions dans la promotion de la bonne gouvernance aurait conduit incontestablement à recenser tous les programmes et projets de développement exécutés ou en exécution dans le pays, eu égard au caractère englobant du concept. Ce qui aurait conduit à un exposé relativement dispersé et peu conclusif. Pour limiter le champ de l'inventaire, trois critères de choix ont été retenus :

- référence explicite à la bonne gouvernance dans la formulation de l'objectif général et des buts poursuivis par la stratégie, le programme ou le projet ;
- concentration d'un objectif spécifique ou d'un but sur une des dimensions principales de la bonne gouvernance ;
- public visé et dont la situation socio-économique pose par elle-même un problème de bonne de bonne gouvernance.

En fonction de ces critères, l'étude a répertorié quatre programmes nationaux et dix projets et programmes bilatéraux et multilatéraux de développement socio-économique exécutés ou en exécution depuis 1984.

1.1. Dans les stratégies nationales de développement socio-économique

Depuis l'adoption, au cours de l'année 1985, du Programme de Réforme Economique et Financière (PREF), la conduite de la politique de développement économique et social de la Guinée s'est faite principalement à travers deux programmes d'ajustement structurels : PAS 1, 1986-1988, et PAS 2 : 1988-1991. Dans ces programmes, fortement concentrés sur les problèmes économiques et d'horizon temporel relativement court, la bonne gouvernance n'a pas été considérée dans toutes ses dimensions comme un axe stratégique majeur.

Dans les documents de politique de développement élaborés par la suite, les axes stratégiques retenus visent à dépasser le cadre étroit de la gestion économique à court terme qui a prévalu dans les programmes d'ajustement structurel et à traiter la bonne gouvernance comme un thème crucial. Ces orientations sont contenues essentiellement dans :

- le Programme National de Développement Humain (PNDH) ;
- l'étude prospective «Guinée Vision 2010» ;
- la Stratégie d'Assistance à la Guinée (SAG) ;
- la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP) qui constitue le cadre de référence le plus complet et le plus récent.

1.1.1. Le Programme National de Développement humain

Il a été initié au milieu des années 1990, dans un contexte marqué par le mauvais classement de la Guinée dans les rapports du PNUD sur l'Indice de Développement Humain (IDH), de 1992 à 1994. Face à la gravité de la situation sociale du pays ainsi révélée, le gouvernement a engagé en 1995 une série de réflexions et de consultations avec la participation de toutes les composantes de la nation. Cet exercice a abouti à la définition d'une Initiative de développement humain et à l'adoption d'une Lettre de Politique de Développement Humain (PNDH) en 1997, dont les deux axes principaux sont la gouvernance et la lutte contre la pauvreté. En matière de gouvernance, la définition des objectifs spécifiques découle du constat suivant : « la construction d'un Etat de droit a fait des progrès remarquables depuis 1990. Il reste cependant à édifier un Etat efficace et intègre au service du développement de tous ».

Dans cette optique, les préoccupations du gouvernement ont trait au renforcement des capacités de la société civile, à l'appui à la décentralisation et à l'amélioration de la gestion macroéconomique. Parmi les objectifs spécifiques poursuivis, on relève : i) une participation plus efficiente et plus responsable des populations aux décisions qui les concernent, ii) une gestion plus rigoureuse et plus transparente des affaires publiques, qui inspire la confiance des citoyens, iii) le renforcement des structures et des formes de concertation entre les institutions étatiques et les organisations de la société civile, iv) la promotion et la protection des droits de la personne et du citoyen.

1.1.2. Le programme « Guinée vision 2010 »

Il a été élaboré en 1997. La stratégie du développement à moyen et long qui y est élaborée ne dégage que de grandes orientations dont l'un des objectifs majeurs est la bonne gouvernance. On y reconnaît notamment que « les pays qui jouissent d'une bonne gouvernance adhèrent aux principes de l'Etat de droit, respectent les droits de l'homme, ont un gouvernement responsable, transparent et cohérent, politiquement ouvert et tolérant, qui fait réellement participer la population et communique avec elle, et une structure décentralisée des pouvoirs »¹. Pour donner un contenu précis à ces orientations générales, de nombreuses initiatives dans lesquelles la gouvernance occupe une place importante ont été engagées.

1.1.3. La nouvelle Stratégie d'Assistance à la Guinée

En 1997, lors de la revue des programmes de coopération entre les autorités guinéennes et la Banque mondiale, il a été décidé de lancer une nouvelle Stratégie d'Assistance à la Guinée (SAG) qui aurait la particularité de reposer quasi-exclusivement sur la participation des populations à la base. Dans cette perspective, les réflexions et les concertations menées au niveau des communes et des CRD ont abouti à une vision nationale du développement dont les options s'articulent au tour de deux groupes d'idées :

- un pays de paix, de progrès, de justice sociale et d'équité ;
- une administration professionnalisée et moins corrompue.

¹ Cf. « Guinée, vision 2010 », vol. 1 : Stratégie globale, Conakry, novembre 1997, p. 32.

Cette vision et les résultats de la revue des dépenses publiques réalisée en 1995, ont guidé la préparation des réformes de la gestion des dépenses publiques engagées entre 1997 et 1999. Sur la base des mêmes résultats, une nouvelle génération de projets et programmes a été conçue avec pour objectif essentiel la réduction de la pauvreté en Guinée. Sur le plan de la gestion macro-économique, un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) a été mis en place en 1998, avec pour objectif le soutien à l'amélioration de la qualité des services par une gestion rationnelle des ressources disponibles.

1.1.4. Le document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP)

Au cours de la seconde moitié des années 1990, l'aggravation de la pauvreté dans la quasi-totalité des pays en développement a conduit les institutions financières internationales (FMI, Banque mondiale) et les autres partenaires au développement à adopter une nouvelle approche dont le principe de base repose sur le fait que les programmes de réformes doivent désormais être élaborés par les pays concernés et consignés dans un document intitulé Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP). La Guinée s'est engagée dans cet exercice afin de donner de nouveau un contenu précis et complet aux orientations générales de "*Guinée vision 2010*", en dégagant notamment, dans une perspective de moyen et long terme, des objectifs quantifiables. Les axes d'intervention du DSRP sont au nombre de trois : (i) accélération de la croissance économique créatrice d'opportunités de revenus pour les pauvres, (ii) développement et accès équitable aux services de base et (iii) amélioration de la gouvernance et renforcement des capacités institutionnelles et humaines.

Relativement à ce dernier axe, la synthèse des travaux de l'un des neuf groupes thématiques constitués pour l'amélioration du DSRP² permet de préciser quelques concepts. Il y est notamment souligné que la gouvernance renvoie à « l'existence et l'état de fonctionnement des règles et institutions qui régissent la vie collective. La bonne gouvernance constitue à la fois une aspiration forte des populations et une condition capitale pour le développement économique et social. Elle conditionne la mise en place d'un cadre propice à l'investissement privé et au développement économique, d'une part, et détermine l'efficacité de la gestion publique et son impact sur la vie des populations, d'autre part ».

1.2. Dans les projets et programmes de développement socio-économique

Jusqu'à une date récente, la Guinée ne disposait pas d'un programme national de promotion de la bonne gouvernance en tant que tel. C'est le « Programme national de renforcement des capacités et de gouvernance » élaboré en 2002, avec l'appui du PNUD, qui est venu combler ce manque. Mais, dans la plupart des projets et programmes élaborés dans le passé et dont certains sont encore en cours d'exécution, le thème de la gouvernance a été largement couvert dans la détermination d'objectifs généraux ou spécifiques. Ces projets et programmes se classent en deux catégories : ceux qui relèvent de l'initiative de la coopération multilatérale et ceux qui sont le produit de la coopération bilatérale.

² Groupe thématique : « Gouvernance, décentralisation et le renforcement des capacités ».

1.2.1. Les **projets et programmes multilatéraux**

A - Projet d'appui aux paysans et aux femmes en milieu rural (Financement banque mondiale)

C'est le premier programme qui a intégré formellement la femme dans les politiques sectorielles. Ce manque de prise en compte explicite du genre dans les politiques de développement pose effectivement un problème de gouvernance sous l'angle de l'équité et de l'importance des contraintes systémiques qui incluent les mentalités et la prédominance des pratiques traditionnelles et coutumières qui ne sont pas porteuses de progrès social. On met également l'accent sur le fait que le manque de données fiables ne permet pas de cerner à travers des indicateurs précis les difficultés que les femmes rencontrent dans leur intégration socio-économique.

B - Programme cadre Genre et développement (PCGeD). (Appui du PNUD)

Ce programme cadre a été initié dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie définie dans le PNDH. Le diagnostic du contexte socio-économique d'élaboration de ce programme a révélé que la Guinée disposait désormais des institutions nécessaires, des orientations politiques pertinentes et d'une volonté politique manifeste pour promouvoir l'équité des sexes. Mais il subsistait toujours un problème de développement, voire de société, à savoir la marginalisation sociale des femmes qui réduit leur potentiel de développement. C'est à ce problème précis que le PCGeD envisage de s'attaquer en permettant à l'Etat guinéen de disposer d'un instrument de concrétisation de sa Politique nationale de promotion féminine.

Les aspects de gouvernance couverts par le PCGeD se retrouvent principalement dans la composante « Genre, droit et pouvoir » où trois objectifs spécifiques sont poursuivis : i) promouvoir l'égalité de droit et de fait entre les hommes et les femmes dans les différents usages du droit, ii) encourager la création de structures para juridiques et de mécanismes susceptibles de promouvoir le recours des populations aux juridictions ; ii) promouvoir une représentation équitable des femmes et des hommes dans les processus de prise de décision en développant leur capacité citoyenne.

C - Programme d'appui aux communautés villageoises (PACV) (Financement Banque mondiale)

Dans le processus de préparation de la SAG, les principales revendications de la population ont été l'accès aux services sociaux de base et la participation effective au développement local. C'est ainsi que le PACV a été conçu comme l'un des principaux cadres permettant de satisfaire ces besoins en transférant les responsabilités et les ressources aux autorités gouvernementales locales et en renforçant les capacités de gestion des communautés rurales ; les principaux buts visés étant la stimulation de la collaboration entre les divers intervenants dans le domaine du développement et l'instauration de la stabilité politique, des bonnes pratiques de gouvernement et de la démocratie.

C'est principalement au niveau des activités relatives à la décentralisation que se situent les interventions du PACV en matière de gouvernance. Ces activités s'organisent au tour de trois axes : i) renforcement et rationalisation du cadre juridique et opérationnel de la décentralisation, ii) amélioration de la gouvernance locale, iii) amélioration de la décentralisation fiscale.

D - Projet de renforcement des capacités de prestation de service
(Financement Banque mondiale)

Ce projet vise le renforcement de la capacité et de la responsabilité financière des agences administratives centralisées et décentralisées en vue de l'amélioration de la qualité des prestations de services en milieu rural. Il cherche ainsi à consolider et à approfondir les réformes budgétaires entreprises depuis 1996 pour assurer que les besoins des populations rurales sont bien pris en compte dans le processus d'allocation des ressources. Pour ce faire, il est indispensable qu'une fois allouées, les ressources budgétaires atteignent effectivement la ligne de front de prestation de services.

E - Programme cadre Promotion de la décentralisation et renforcement des capacités de la société civile (PC/PDRSOC)
(Appui du PNUD)

Des éléments de bilans divers indiquent qu'en dépit des progrès importants réalisés dans le domaine de la décentralisation, de nombreuses insuffisances et lacunes subsistent et limitent l'impact des programmes de décentralisation. Ces insuffisances résident tant au niveau des textes que dans leur mise en application. De même, certains moyens et méthodes de fonctionnement des structures administratives responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique de décentralisation sont défaillants. Ce programme se propose de coordonner les interventions en faveur de la politique de décentralisation afin de favoriser une analyse d'ensemble de ce qui se fait et doit se faire par les différents partenaires en tenant compte des avantages comparatifs. Il poursuit deux catégories d'objectifs :

- des objectifs de développement qui s'inscrivent dans une perspective de moyen et long terme (rétablir la confiance entre administration et administrés, enraciner la démocratie au niveau local, appuyer le processus de développement local) ;
- des objectifs immédiats, au nombre de 13, dont la réalisation s'étend sur toute la durée de vie du programme et qui sont poursuivis essentiellement à travers des actions de renforcement de capacité.

F - Programme de Renforcement des Capacités Institutionnelles (PRCI)
(Financement Banque Mondiale)

La mise en place du PRCI est venue apporter une réponse ciblée aux problèmes de l'administration publique, en privilégiant plutôt le niveau déconcentré. Les activités programmées dans ce cadre apportent une réponse, quoique partielle aux problèmes du renforcement des capacités institutionnelles. Une partie importante des actions restent d'ailleurs encore à préciser.

G - Programme national de renforcement des capacités et de gouvernance
(PNRCG)

(Appui du PNUD)

L'élaboration de ce programme s'appuie sur un bilan assez exhaustif des réformes mises en oeuvre dans les domaines de renforcement des capacités et de la gouvernance depuis l'avènement de la Deuxième République. Les résultats de ce diagnostic montrent que les avancées permises par ces réformes sont louables mais demeurent insuffisantes à cause du caractère partiel des réformes mises en oeuvre, des résistances aux changements dans l'administration et à l'établissement et à la mise en oeuvre des règles de droits garantissant la participation de l'ensemble des acteurs.

C'est sur la base de ces principaux enseignements et des objectifs stratégiques du DSRP que la stratégie et les objectifs du PNRCG ont été définis. Le programme vise : i) la promotion du développement local à travers le renforcement des capacités managériales des élus locaux, la promotion des finances locales et l'amélioration du cadre institutionnel de la décentralisation, ii) le renforcement des capacités humaines pour accroître la création et l'accumulation de richesse à travers des politiques permettant à l'Etat de mettre en place un cadre macro-économique de qualité, un environnement favorable au développement des affaires, des infrastructures de base et des stratégies aptes à répondre à la demande sociale, iii) la construction d'une administration moderne devant déboucher sur une fonction publique de qualité et une amélioration de son cadre institutionnel et organisationnel au service des usagers iv) la restauration des missions du pouvoir judiciaire en permettant notamment à la Cour Suprême d'assurer un rôle effectif d'arbitre et de régulateur du droit, de renforcer l'Etat de droit à travers une meilleure participation de l'Assemblée Nationale et le pouvoir consultatif de la cour suprême et, v) le renforcement des compétences professionnelles des fonctionnaires, des acteurs du secteur privé et de la société civile par une formation structurée.

Les objectifs du PNRCG sont donc particulièrement ambitieux. En terme de résultats, on estime que le programme permettra :

- d'atténuer sensiblement les dysfonctionnements notés dans le cadre de l'établissement d'un Etat de droit ;
- de faire du principe d'équité, de responsabilisation et de transparence le principal guide de la démarche de l'Etat ;
- de contribuer à apporter des solutions de fond aux problèmes de corruption et de l'établissement de règles du jeu respectées par tous ;
- d'améliorer les performances du système de gestion public sur la base des fonctions jugées essentielles dans le processus de développement économique et social.

On estime que sur certains objectifs du programme, tels que la promotion du développement local, la gestion économique, des résultats tangibles pourraient être obtenus dans un horizon relativement court (4 ans) ; toutefois pour d'autres objectifs tels que le renforcement des compétences professionnelles des différents acteurs (fonctionnaires, cadres du secteur privé, etc.), la restauration des institutions ainsi que leur fonctionnement optimal, des investissements conséquents sont nécessaires et les résultats ne se feront sentir que dans le long terme.

1.2.2. Les projets et programmes relevant de la coopération bilatérale

A - Amélioration de la gouvernance nationale et locale par la participation active des citoyens

(US/AID).

La stratégie d'intervention des Etats-Unis varie essentiellement en fonction des priorités du gouvernement américain et des besoins exprimés par le pays aidé. Les premières réformes engagées dans le cadre de l'amélioration de la gestion macroéconomique ont bénéficié d'un large soutien de l'US AID. Mais, au début des années 1990, le constat suivant est fait dans l'évaluation de la coopération passée : « la population guinéenne a besoin d'être mieux outillée pour participer effectivement aux prises de décisions et à la gestion du développement économique et social du pays. Renforcer les capacités à la base apparaît à la fois possible et opportun pour permettre aux réformes envisagées d'avoir des résultats positifs. De même, la réforme des institutions du secteur public est donc indispensable pour assurer l'offre des services efficaces dans des systèmes transparents et responsables »³.

Depuis 1998, la promotion de la bonne gouvernance constitue l'un des principaux axes (si non le principal axe) d'intervention de l'US AID dans le cadre d'un nouveau plan stratégique qui s'étend sur la période 1998-2005 et qui couvre trois autres domaines, à savoir l'éducation, la santé et l'environnement. Le projet de gouvernance poursuit trois objectifs :

- la participation effective des citoyens à la gouvernance locale;
- le développement du dialogue politique, une meilleure sensibilisation des jeunes et des femmes au processus politique et l'amélioration de la qualité des programmes des partis politiques ;
- la sensibilisation des citoyens aux objectifs des organisations de la société civile.

Des indicateurs quantitatifs et qualitatifs sont définis pour chacun de ces objectifs. Mais la stratégie qui est de plus en plus adoptée par l'US AID et qui consiste à faire réaliser la plupart des actions à la « périphérie »⁴ (avec des ONG comme principaux partenaires : CLUSA, en direction des organisations paysannes, NDI, en direction des partis politiques et du Parlement, IFES, pour les systèmes électoraux ...) ne facilite pas un bilan exhaustif de l'ensemble des interventions.

B - Projet d'appui à la restauration du système judiciaire
(Coopération française)

Avant la mise en place de ce projet, la France n'intervenait que ponctuellement dans le secteur de la justice en Guinée. Les objectifs du projet ont été définis à partir du diagnostic établi lors de la table ronde de 1992. Ces objectifs consistaient principalement en actions d'urgence pour

³ Cf. « Country Program Strategic Plan, FY 1992-1996 », USAI/Guinea, september 1991, p.38.

⁴ Les interventions au niveau central sont occasionnelles. A l'évaluation, les responsables de l'US AID estiment que des interventions à ce niveau n'ont pas porté beaucoup de résultats à cause notamment de la « transhumance » administrative et politique des interlocuteurs.

mettre en place les éléments de base indispensables au fonctionnement régulier des institutions judiciaires. Trois composantes ont ainsi été ciblées :

- la production, la gestion et la diffusion du droit et l'information pour l'accès du justiciable au droit ;
- la documentation et l'équipement des juridictions et des greffes ;
- la formation des magistrats et auxiliaires de justice.

Les objectifs du projet étaient⁵ :

- de réduire sensiblement les délais de jugement et de leur application ;
- d'accroître la fiabilité des décisions de la justice ;
- d'assurer une plus grande transparence dans le fonctionnement de l'appareil judiciaire ;
- de mieux intégrer la justice dans le contexte social guinéen ;
- de contribuer au respect de l'Etat de droit ;
- de favoriser le changement des mentalités des magistrats en leur donnant une culture de service public ;
- d'assurer la sécurité des biens et des personnes ;
- de mettre en confiance le monde des affaires et ainsi d'encourager les investissements productifs.

Des résultats importants ont été obtenus par le projet. Mais le caractère trop ambitieux des objectifs biaise leur appréciation.

C - Appui au processus de décentralisation (APRODEC) (Coopération française)

On estime que la Coopération française a été la première à appuyer les actions de décentralisation. Le principe de base de ses interventions est la bonne gouvernance. Il repose en effet sur la conviction que la responsabilisation des populations au niveau local dans les prises de décisions constitue un progrès vers l'Etat de droit. Les premières actions ont commencé dès 1987 par une aide expérimentale à un service de l'Etat et à deux communautés rurales pour se terminer par un appui à l'ensemble du Ministère de l'Intérieur et à ses services déconcentrés ainsi qu'un appui à la totalité des communes rurales et urbaines.

Le projet APRODEC a précédé ceux des autres bailleurs qui intervenaient dans le secteur de la décentralisation. Il était essentiellement consacré à des appuis pour le renforcement des capacités de gestion. Son objectif général était de mieux faire fonctionner les institutions locales par des conseils et de l'expertise. Les actions de formation ont été menées en ayant recours aux capacités locales de formation. Sept thèmes majeurs ont été ciblés : les aspects juridiques du fonctionnement des communes, les finances communales, la gestion des opérations communales, l'urbanisme et la gestion du patrimoine, la mobilisation des recettes, l'état-civil et la police municipale, le rôle de la tutelle.

⁵ Cf. SERES, « Evaluation rétrospective de la coopération française en Guinée (1992-2001) », Ministère des Affaires Etrangères, mars 2003, p. 77.

APRODEC avait également pour objectif de réviser les textes légaux et réglementaires concernant la décentralisation. Malgré une évaluation positive, le projet a été arrêté lorsque la Coopération française a estimé que le comportement des autorités traduisait un retour en arrière dans la politique de la décentralisation.

La coopération française dans le domaine de la sécurité publique a également pour fondement la promotion de la bonne gouvernance. L'analyse sociologique qui la sous-tend⁶ montre en effet que la violence structurelle est la forme obligée du combat politique si celui-ci se résume à la seule conquête ou à la consolidation du pouvoir prébendier. D'un autre côté l'affairisme et l'impunité permettent le développement d'une criminalité en « col blanc ». En fin l'aggravation de la pauvreté et les effets des conflits armés dans les pays voisins favorisent la recrudescence de la petite délinquance et la violence au quotidien. Dans un tel contexte, il apparaît clairement que la sécurité, en renforçant l'Etat de droit et en protégeant les libertés individuelles, participe pleinement au développement économique et social et à la bonne gouvernance⁷.

Les projets de la coopération française en matière de sécurité ont pour objectif général la réhabilitation des services de police pour leur permettre de maintenir l'ordre public et préserver le fonctionnement des institutions démocratiques. Les principales actions ont portées sur la formation, l'appui technique au niveau central et aux services déconcentrés.

En conclusion on observe que les problèmes de bonne gouvernance constituent une préoccupation majeure des partenaires au développement et des autorités guinéennes depuis les changements politiques et les réformes économiques qui sont engagés depuis 1984. Mais les interventions ont définis des objectifs trop ambitieux et n'ont généralement pas été conçues de façon complémentaire. De sorte que, au terme de cet inventaire, un bilan exhaustif, en terme d'avancées et de ce qui reste à faire en matière de gouvernance est extrêmement difficile à établir pour trois raisons principales :

- les rapports d'évaluation n'ont pas été élaborés ou ne sont pas disponibles pour la plupart des projets et programmes ;
- les campagnes de sensibilisation et de concertation qui sont menées avant l'élaboration de nouveaux projets ne reposent généralement pas sur les acquis des interventions antérieures;
- dans certains domaines la promotion de la bonne gouvernance a connu des reculs.

Toutefois, l'état des lieux qui sera fait au troisième point de ce rapport sera articulé au tour des dimensions principales de la bonne gouvernance qui constituent les cibles majeures de ces projets et programmes. Des éléments de définition consensuelle de ces dimensions sont proposés au deuxième point.

⁶ Cf. Ariditi C., Conne B., Courchamp R., Marie A., « Evaluation rétrospective des programmes d'appui à la sécurité publique en Guinée », Ministère de la Coopération, Paris, août 1996.

⁷ Cf. SERES, op. cit., p.92.

II- ELEMENTS POUR UNE DEFINITION CONSENSUELLE DE LA BONNE GOUVERNANCE

« *Gouverne le mieux qui gouverne le moins* »
*Lao Tseu*⁸

L'objectif de cette partie est d'aider à clarifier la notion de gouvernance et de la définir en termes de réformes. Pour atteindre cet objectif, les éléments de définition qui ressortent de la perception des dimensions de la bonne gouvernance en tant que cibles des programmes et projets présentés dans la première partie de ce rapport ont été mis en cohérence. L'exposé s'appuie en outre sur les résultats de nos entretiens avec les partenaires au développement de la Guinée et les cadres de l'administration centrale, de l'administration déconcentrée et des structures décentralisées. Une documentation abondante, reflétant dans une certaine mesure les approches des autorités guinéennes et des principaux partenaires extérieurs, a également été exploitée.

Comme il ressort de la citation portée en exergue, la gouvernance est un thème qui prête à controverse. En élaborer une définition consensuelle est une tâche ardue. Une des voies indiquées pour y parvenir est de « désacraliser » quelque peu le concept et de souligner dès le départ que les modalités de sa réalisation doivent être déterminées par les conditions culturelles et politiques existantes dans le pays concerné⁹. Dans une acception générale, la gouvernance doit être appréhendée simplement comme la dynamique de tous les facteurs qui concourent à la réalisation de tous les objectifs de développement dans une perspective où une nouvelle mission de l'Etat est perçue à plusieurs niveaux : la libéralisation de l'économie, le maintien des grands équilibres, la cohésion sociale, l'assainissement et la modernisation des lois et règlements et la lutte contre la pauvreté. Et la « bonne gouvernance » qualifie les performances de l'Etat dans la réalisation de cette mission. Plus précisément, la bonne gouvernance peut être définie comme **l'exercice du pouvoir par les divers paliers de gouvernement de façon efficace, honnête, équitable, transparente et responsable.**

La problématique de la bonne gouvernance renvoie donc à un ensemble de questions qui sont intimement liées les unes aux autres dans un pays :

- la légitimité du gouvernement, qui dépend de l'existence de mécanismes de participation et de l'adhésion des gouvernés ;
- l'obligation pour les organes publics et politiques de rendre compte de leurs actes ;
- l'existence de mécanismes qui permettent de demander aux individus et aux institutions de justifier de leur conduite ;
- l'accès à l'information et le degré de liberté des médias ;
- l'aptitude du gouvernement à définir des politiques appropriées, à prendre des décisions en temps voulu, à les mettre en œuvre efficacement, à assurer des services ;
- le respect des droits de l'homme et de la légalité pour garantir les droits individuels et collectifs et la sécurité de chacun et de tous ;

⁸ Philosophe chinois.

⁹ Cf. Mark Malloch Brown, « Gouvernance : l'assise du développement », Atelier sur la gouvernance à l'intention des journalistes maghrébins, Nouakchott, mai 2000.

- la création d'un cadre viable pour l'activité économique et sociale ainsi que la promotion de la participation des individus.

Ces thèmes généraux touchent à des valeurs qui sont essentielles et dont le respect est maintenant pleinement reconnu comme indispensable au développement durable d'un pays. Certains de ces thèmes, comme le respect des droits de la personne humaine et la participation, constituent en soi des valeurs fondamentales, tandis que d'autres, tels que l'obligation de rendre des comptes, la transparence et la qualité de la gestion du secteur public, correspondent aussi à des moyens de servir le développement. Certains des buts visés, comme le respect de la légalité, doivent être considérés à la fois comme une fin en soi et comme une condition de la durabilité du développement. Les actions à mener recouvrent un éventail de mesures qui peuvent soit viser un objectif précis, soit donner lieu à des initiatives diverses. Un programme de bonne gouvernance vise donc une grande variété de cibles intermédiaires dans les principaux domaines suivants :

- la démocratisation ;
- la primauté du droit et les droits de l'homme ;
- la gestion du secteur public ;
- la lutte contre la corruption ;
- la participation de la société civile ;
- la sécurité et la paix.

Afin de donner un contenu opérationnel à cette définition générale de la bonne gouvernance, les principales caractéristiques de chacune de ces dimensions et les actions généralement envisagées pour les promouvoir doivent être précisées.

2.1. La démocratisation

2.1.1. Les caractéristiques et les principes

La démocratie recouvre les notions de consentement, de légitimité et de responsabilité devant le peuple. Ces notions sous-tendent à leur tour l'existence de mécanismes de participation et le fait que les gouvernants exercent le pouvoir avec le consentement des gouvernés ; ces derniers disposant ainsi d'un réel droit de regard sur les actes des gouvernants ainsi que la possibilité de retirer leur consentement et de participer à la mise en place, selon un processus pacifique, de nouveaux gouvernants. En tant que processus, la démocratie ne présente pas nécessairement les mêmes caractéristiques que lorsqu'elle est parvenue à maturité. Mais les principes de bases énoncés ci-dessus doivent se retrouver dans l'une et l'autre phase.

Le propre d'un pouvoir démocratique est d'être le plus exposé à l'expression des aspirations et critiques des partis politiques adverses, des partenaires sociaux et de la société civile. En second lieu, il procède de la compétition électorale et doit par conséquent assurer sa survie uniquement par le biais de la confiance et de l'adhésion qu'il doit susciter auprès de l'opinion publique. En troisième lieu, le fonctionnement des organes publics, politiques et administratifs ainsi que le maintien de l'ordre public doivent se dérouler dans le respect du droit, pour être irréprochables. La tenue périodique d'élections libres et loyales est donc l'un des traits

essentiels d'une véritable démocratie. L'obligation de faire face à des aspirations aussi importantes, complexes, la recherche constante de l'adhésion populaire et le respect du droit sont des préoccupations essentielles qui exigent des règles du jeu politique claires, des institutions politiques et des structures de participation souveraines et opérationnelles et un appareil administratif efficace. La valorisation des ressources humaines est également capitale pour la continuité du processus de démocratisation et l'instauration d'un développement durable ; l'une et l'autre exigeant que les individus soient capables de faire des choix éclairés. De même, l'émergence d'une société civile pluraliste comprenant tout un éventail d'institutions et d'associations représentant des intérêts divers et faisant contrepoids au pouvoir des gouvernants est nécessaire pour l'instauration de la démocratie.

Le lien entre système économique et démocratisation est controversé, et la relation de cause à effet entre les deux phénomènes n'est certainement ni prévisible ni univoque. On a pu observer cependant qu'au fil du temps un mode de développement orienté par le marché conduit bien souvent à la mise en place de gouvernements qui savent être à l'écoute des populations et débouche sur un plus grand pluralisme. Un développement économique soutenu peut dès lors faire beaucoup pour l'instauration d'une véritable démocratie. D'un autre côté, l'oppression politique et l'existence de gouvernements pillards bloquent le développement économique.

Mais, dans la sous-région, ces arguments ne sont généralement pas très convaincants. En effet, les expériences démocratiques ont été engagées dans la plupart des pays dans un contexte où les Etats se trouvaient dans une trop grande dépendance économique et financière vis-à-vis de l'extérieur. De sorte que, à l'épreuve des difficultés financières insurmontables et des contraintes des programmes de réforme économique qui ont été à l'origine de grèves et de troubles sociaux, d'aucuns en sont venus à se demander si réellement ce n'est pas la démocratie qui rime mal avec les impératifs du développement. Cependant, une analyse approfondie des situations montre aisément qu'il n'y a pas incompatibilité entre démocratie et développement. Les difficultés des Etats, concomitantes avec le démarrage des processus démocratiques, s'expliquent par des phénomènes dus pour la plupart à l'absence de démocratie :

- la mauvaise délimitation du rôle de l'Etat, qui s'encombre de la gestion inefficace d'entreprises industrielles et commerciales ;
- la non stimulation des capacités et des initiatives privées ;
- l'absence de politique globale cohérente et transparente apte à décourager les revendications fantaisistes en informant totalement sur les contraintes de l'Etat.

Dans la phase de démarrage du processus démocratique, ce sont les déficiences dans la compréhension de l'essence de la démocratie, tant au niveau des militants ou sympathisants des partis politiques que des élites, qui sont particulièrement nuisibles. Pour les premiers, c'est la porte ouverte à la résolution des problèmes de leur vécu quotidien et l'obtention de faveurs, même si c'est au prix d'injustices à l'égard des groupes politiquement adverses. Pour les seconds, c'est la voie d'une rapide promotion sociale à travers les fonctions politiques et administratives ou des marchés publics. Dans un cas comme dans l'autre, ce sont les intérêts privés qui prennent le pas sur la mobilisation autour d'un programme politique, économique et social de gouvernement. Un tel état d'esprit génère inévitablement les tares que sont le

copinage, le favoritisme, le prébendisme, l'exclusion et l'absence de débat constructif entre la majorité et l'opposition.

Il faut souligner que tous les ingrédients de la démocratie sont absolument indissociables. Les stratégies à mettre en œuvre pour promouvoir la démocratie doivent donc être éclectiques et viser bien souvent des cibles indirectes.

2.1.2. Les actions à mener

Ces actions doivent être définies sur la base d'une vision globale de la situation socio-économique du pays et d'une bonne connaissance de la phase du processus de démocratisation atteinte. Les actions en faveur du processus de démocratisation peuvent consister à :

- déterminer de façon consensuelle des repères et à les respecter – des règles de jeu minimales – en recourant ouvertement ou discrètement à la diplomatie pour soutenir l'usage de normes admises au niveau international et donc susceptibles d'être respectées ;
- susciter et renforcer le pluralisme dans la société civile (soutien aux associations professionnelles, aux syndicats, aux groupes de défense) ;
- encourager les femmes à jouer un rôle dans la vie politique et dans la société civile en général ;
- œuvrer en faveur du pluralisme et du professionnalisme des médias et d'une plus grande accessibilité à l'information ;
- contribuer à l'amélioration du fonctionnement des institutions politiques représentatives ;
- soutenir le processus électoral dans ses diverses phases, notamment l'organisation de campagnes d'information et de sensibilisation et l'aide pour la tenue des élections, la poursuite du soutien au-delà des premières élections pour assurer la continuité des pratiques démocratiques ;
- observer et analyser les faits qui se produisent par la suite ;
- encourager le gouvernement à accepter l'existence d'une opposition légale (prise en compte des préoccupations des partis de l'opposition) ;
- soutenir les mécanismes consultatifs adaptés tels que les commissions parlementaires, les instances de dialogue et de concertations, etc. ;
- renforcer les structures nationales indépendantes d'analyse des problèmes sociaux, économiques et politiques.

2.2. La suprématie du droit

La primauté du droit est un aspect important de la « gestion des affaires publiques » que la Banque mondiale définit comme l'exercice du pouvoir politique et d'un contrôle dans le cadre de l'administration des ressources de la société aux fins du développement économique et social. Dans cette définition, l'accent est ainsi mis d'une part sur le rôle que jouent les pouvoirs publics dans la création du cadre de l'activité des agents économiques et dans la décision en matière de répartition et, d'autre part, sur la nature des rapports entre gouvernants et gouvernés.

2.2.1 Les caractéristiques et les principes

Il est unanimement reconnu que l'existence d'un cadre juridique stable dans lequel s'insère un appareil judiciaire, objectif fiable et indépendant est une condition essentielle de la démocratisation, de la bonne gestion des affaires publiques et du respect des droits de l'homme. Pour cela, le système juridique doit répondre aux exigences fondamentales suivantes :

- l'exercice du pouvoir par les gouvernants en conformité avec la loi ;
- l'existence de tribunaux indépendants ;
- l'existence de dispositions constitutionnelles prévoyant le plein exercice du contrôle des pouvoirs exécutifs et administratifs ;
- l'égalité devant la loi traduite par le fait que tous les citoyens ont la même faculté de saisir les tribunaux et de bénéficier des mêmes traitements quelles que soient leurs conditions sociales.

Le respect de la légalité nécessite que des organismes intègres soient chargés d'appliquer la loi, de veiller à l'exécution effective des décisions de justice et que l'administration judiciaire soit soucieuse et dispose des moyens de faire en sorte que les affaires soient jugées rapidement sans que le plaignant ait à supporter des coûts excessifs. Mais, pour qu'un appareil judiciaire indépendant puisse facilement voir le jour, il doit exister un corps législatif vigilant avec une opposition active, des droits garantis sans équivoque et un cadre constitutionnel qui délimite clairement les pouvoirs des organes exécutifs, législatifs et judiciaires, une garantie de l'inamovibilité des magistrats, ainsi qu'une presse libre.

2.2.2 Les actions à mener

Elles visent principalement à assainir le système judiciaire, à le rendre plus accessible et plus efficace. Elles consistent à :

- éditer et diffuser des recueils de textes juridiques et un journal officiel et assurer la traduction de ces documents dans les langues parlées du pays ;
- améliorer les compétences et les pratiques des membres du système juridique, de la police, de la gendarmerie et du personnel pénitentiaire ;
- effectuer les révisions nécessaires des lois en vigueur, si des incohérences et des violations des droits spécifiques sont décelées, tant dans le domaine du droit moderne que du droit coutumier ;
- mettre en place des mesures visant à offrir une aide judiciaire aux catégories défavorisées ;
- mettre en place des dispositions permettant aux organes judiciaires d'appliquer les lois dans les cas de violences caractérisées (maltraitance, violence sur les femmes ...) ;
- élaborer des programmes d'enseignement des notions élémentaires du droit et de formation des « auxiliaires juridiques » pour les besoins des pauvres et analphabètes ;
- encourager et soutenir les organisations non gouvernementales capables de mener des actions d'information auprès des groupes défavorisés sur leurs droits et les possibilités d'accéder aux services juridiques ;

- construire un appareil judiciaire viable à partir de la synthèse des coutumes qui servent à régler certains problèmes juridiques simples au niveau local ;
- mettre en place des mesures d'assainissement et de stabilisation de l'environnement juridique des activités économiques ;
- réhabiliter les équipements et renforcer les moyens des tribunaux.

2.3. Le respect des droits de l'homme

La Charte des Nations Unies et la Déclaration de Vienne sur les droits de l'homme de 1993 affirment le caractère universel et indissociable de tous les droits de la personne humaine. Ces documents stipulent qu'il incombe à tous les Etats et qu'il est de leur devoir de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Tout le monde adhère sans difficulté à ces grands principes. Mais il est encore fréquent que des comportements socio-culturels et des règles prescrites par la coutume entrent en conflit avec diverses conventions internationales consacrées à des formes particulières de violation des droits de l'homme, telles que la torture, la discrimination à l'égard des femmes, la protection de certaines fractions de la population comme les enfants, les droits en matière de syndicalisme et autres associations.

2.3.1. Les caractéristiques et les principes

L'importance de la question des droits de l'homme en tant que dimension de la bonne gouvernance n'est pas seulement d'ordre moral, elle tient également à divers aspects qui ont une incidence particulière sur le développement. Une situation de pauvreté empêche ceux qui en sont victimes de jouir pleinement de leurs droits de personne humaine. De même, le respect des droits de l'homme permet aux individus de donner libre cours à leur créativité. Les libertés fondamentales, comme la liberté d'expression, de réunion et d'association donnent aux individus les moyens de lutter pour améliorer leurs conditions de vie et permettent à la société civile de critiquer et de faire reformer l'action des pouvoirs publics lorsqu'elle est injuste ou inefficace. L'existence d'une presse libre facilite considérablement ces efforts.

2.3.2 Les actions à mener

Le caractère quelque peu philosophique de la dimension « droit de l'homme » de la bonne gouvernance complique le ciblage des actions à mener. Sans prétendre à l'exhaustivité, la promotion des droits de l'homme, généralement couplés avec celle de la primauté du droit, vise à :

- renforcer le rôle des avocats et des association et institution de défense des droits de l'homme;
- intensifier les actions de sensibilisation aux problèmes des droits de l'homme à l'intention d'un large public ou de groupes spécialisés tels que les forces de police, de gendarmerie, les membres du personnel judiciaire, les militaires, le personnel médical ;
- offrir aux femmes des programmes d'initiation aux principes du droit ;
- assurer aux filles l'égalité de droit à l'enseignement ;
- garantir légalité des sexes devant la loi, notamment en ce qui concerne les droits de propriété et les conditions de travail ;

- renforcer la protection sociale des personnes en situation de vulnérabilité (réfugiés, handicapés...), les aider à exprimer leur préférence et leurs intérêts, à appréhender de manière structurée et à défendre leurs droits ;
- aider les associations de défense des droits de l'homme à nouer des relations de réseau avec les associations de défense des droits de l'homme qui oeuvrent au niveau international ;
- soutenir l'émergence d'organes d'information libre.

2.4. La gestion du secteur public et la lutte contre la corruption

2.4.1. Les caractéristiques et les principes

L'Etat et ses démembrements ont pour vocation de servir les personnes en veillant au maintien de l'ordre, en définissant l'action, en faisant appliquer les réglementations, en garantissant le respect des droits de propriété et d'autres droits, et en créant un cadre propice à l'investissement et à une croissance génératrice d'emplois. Ils jouent un rôle prépondérant en assurant la création ou en garantissant l'existence des conditions nécessaires à l'exercice des activités essentielles comme l'enseignement, la protection de la santé et la construction d'infrastructures. Pour offrir tous ces services d'intérêt public, l'Etat a besoin d'administrations fonctionnelles et efficaces et de ressources financières. Une meilleure gestion du secteur public peut être sources de nombreux avantages : réduction des coûts, efficacité plus grande des organismes publics dans la production et la fourniture des biens et services, élaboration de budgets plus réalistes, amélioration de la définition et de la mise en œuvre des politiques et création d'un environnement plus favorable pour le secteur privé.

De nombreux diagnostics élaborés à diverses occasions ont permis d'identifier les principales causes du dysfonctionnement des administrations publiques et de la faiblesse des recettes:

- l'absence de distinction nette entre ressources publiques et ressources privées, et entre droits de propriété publics et droits de propriété privés ;
- l'instabilité, l'incohérence et le manque de rigueur du cadre juridique et du code de conduite favorisant les dispositions arbitraires ;
- des réglementations qui empêchent l'affectation optimale des ressources et suscitent la recherche de rente qui encourage la corruption ;
- les traitements et les avantages des fonctionnaires sans rapport avec la réalité ;
- le contrôle insuffisant de l'activité des fonctionnaires, l'existence de travailleurs « fantômes », le népotisme et l'incompétence ;
- le gaspillage et la corruption ;
- l'absence de système de comptabilité publique fiable et faible compétence des cadres de ce secteur.

Pour que ces conditions soient remplies en permanence, l'Etat doit posséder des dispositifs de contrôle et d'investigation permettant d'assurer la transparence, la qualité de la gestion et l'information des organes chargés de contrôler l'action du gouvernement. De même, une implication effective et éclairée du public dans l'appréciation des actions de l'Etat permet

d'améliorer l'efficacité des efforts de développement et de renforcer le respect de l'obligation de rendre des comptes.

L'obligation de rendre des comptes est nécessaire à plusieurs niveaux pour qu'un contrôle efficace puisse être exercé sur les ressources publiques. De même, le cadre juridique et l'appareil judiciaire sont des composantes essentielles de l'Etat de droit, notamment pour la stabilité de l'environnement économique. Ainsi, en vertu de la suprématie du droit, il est possible de se défendre contre l'expropriation arbitraire et les ingérences. Les agents économiques peuvent prendre des engagements en ayant la certitude que le respect des droits de chacun sera assuré avec un souci de rigueur et d'équité.

D'un autre côté, un Etat ne peut se rendre crédible et exercer son autorité que lorsque les ressources publiques sont utilisées de manière transparente, responsable et honnête. Une corruption omniprésente a donc pour effet de nuire à la crédibilité des institutions démocratiques et de faire obstacle à la bonne gestion des affaires publiques. Elle se traduit également par une mauvaise allocation des ressources publiques et privées. Lorsque la corruption touche des domaines et des activités qui bénéficient d'apport d'aide extérieure, elle peut compromettre la réputation des organismes d'aide et déprécier leurs efforts.

La corruption est suscitée et nourrie par un ensemble complexe de phénomènes liés à la nature des systèmes social, politique, économique et administratif, notamment au rôle souvent excessif de l'Etat, aux méthodes bureaucratiques d'affectation des ressources, au manque de transparence et à l'insuffisance des efforts déployés pour faire respecter les lois. La lutte contre la corruption nécessite de s'attaquer à elle à tous les niveaux de l'administration et de l'activité économique. Elle exige aussi la mise en place de mécanismes efficaces de contrôle.

2.4.2. Les actions à mener

Au niveau de la gestion des affaires publiques

- L'amélioration de la comptabilité. Elle passe essentiellement par :
 - la formation des comptables et des commissaires aux comptes ;
 - la création d'un code de déontologie et la définition des règles de conduite ;
 - la modernisation des méthodes comptables des secteurs publics et privés ;
 - le financement de l'avancement professionnel, la formation des enseignants de finances publiques et l'amélioration des programmes de formation.
- L'amélioration de l'élaboration des budgets et de la gestion des finances publiques.
- La réforme de la fonction publique

Au niveau de la lutte contre la corruption

- l'adoption ou l'application de façon plus efficace des procédés propres à réduire les possibilités de corruption (appels à concurrence, affectation des devises selon le principe des enchères périodiques...) ;

- le renforcement des moyens humains et institutionnels nécessaires pour définir et appliquer des normes en matière de transparence et de responsabilité dans les initiatives de lutte contre la corruption ;
- l'évaluation et le renforcement des mécanismes de contrôle ;
- le soutien et encouragement de toutes les structures qui s'emploient à dénoncer la corruption, notamment les medias.

2.5. Le développement participatif et la décentralisation

2.5.1 Les caractéristiques et les principes

Le développement participatif peut être défini comme un processus qui consiste pour les individus à jouer un rôle actif majeur dans l'élaboration des décisions qui doivent influencer sur leur vie. En d'autres termes, il s'agit de mettre à contribution les compétences locales pour la réalisation d'activités dont les résultats auront ainsi davantage de chance de coïncider avec les besoins des populations concernés. Il peut y avoir participation à plusieurs niveaux : participation au niveau local à une activité d'intérêt commun, appartenance à des groupements et des mouvements qui jouent un rôle d'intermédiaire entre l'individu et l'Etat, participation à la vie politique du pays. On estime que la décentralisation et la création de structures locales d'administration réceptives et efficaces sont des facteurs essentiels de participation.

La décentralisation est une dimension cruciale de la gouvernance. Elle concerne le rôle que des gouvernements infra nationaux peuvent et doivent jouer dans la vie économique et politique d'un pays. On peut distinguer, à la suite de Rémy Prud'homme¹⁰, quatre objectifs *qui* sont autant de critères pour juger d'un système de décentralisation :

- l'efficacité politique à travers l'augmentation de la participation populaire dans la prise de décision ;
- l'efficacité économique qui a deux composantes principales : l'efficacité allocative et l'efficacité productive ;
- la stabilité macro-économique. La gestion macro-économique d'un pays, en termes de croissance et d'inflation, est une responsabilité majeure du secteur public. L'importance et les modalités de la décentralisation ont un impact profond sur cette stabilité.
- la redistribution — Il y a généralement un large consensus sur le fait que la redistribution entre personnes ou entre zones géographiques est un objectif majeur de la politique publique. L'impact de la décentralisation sur cet objectif, qui est considérable, doit également être pris en considération.

Les principaux instruments identifiés pour atteindre ces objectifs sont :

- les règles électorales locales, qui précisent le mode des responsables locaux, la durée des mandats, la possibilité de se représenter etc., mais également des règles d'administration (comment les fonctionnaires locaux sont recrutés, promus, révoqués, rémunérés) ;
- l'allocation des responsabilités de la production des biens et services publics ;

¹⁰ Communication à l'Atelier du FENU sur la décentralisation et la gouvernance locale en Afrique, Le Cap, Mars 2001.

- l'allocation des impôts - Les biens et services publics doivent, au moins en partie, être fournis gratuitement, c'est-à-dire financés par l'impôt ;
- les systèmes de transferts des responsabilités et des impôts ;
- les contrôles du gouvernement central dans un contexte où le transfert de pouvoir du gouvernement central aux collectivités territoriales n'est jamais total ni complet.

Il n'y a pas un modèle idéal de décentralisation. On peut même démontrer un "théorème d'impossibilité": il n'est pas possible d'avoir simultanément un ratio de décentralisation fiscale optimal (qui est bas), un ratio de décentralisation des dépenses optimal (qui est élevé) et un ratio de transferts optimal (qui est assez bas).

Une approche graduelle est généralement recommandée. La décentralisation prend du temps. Parce que des réformes décentralisatrices impliquent des changements profonds dans les pouvoirs et les habitudes, elles ne peuvent pas être entreprises toutes du jour au lendemain.

2.5.2 Les actions à mener.

Elles comportent des efforts de longue haleine, en faveur de l'éducation pour tous et de l'apparition d'une société civile solide, et des actions de court terme menées à travers la définition et la mise en œuvre de projets et programmes de soutien. Ces actions peuvent consister principalement à :

- soutenir les organisations intermédiaires, telles que les associations professionnelles et les groupes d'intérêt, les organisations des femmes, les groupements de défense des consommateurs et les syndicats ;
- encourager les gouvernements à définir des mécanismes qui permettent de faire participer ces organisations et associations au processus d'élaboration des politiques à travers une représentation dans les organismes consultatifs ou les commissions ;
- soutenir toutes les associations qui oeuvrent au niveau des communautés de base ;
- introduire une plus grande souplesse dans la délimitation des phases initiales des projets afin que les bénéficiaires puissent définir leurs propres activités de développement ;
- définir dès le départ des formes de participation et associer toutes les parties intéressées à la conception, à la mise en œuvre, au suivi et l'évaluation des projets ;
- soutenir les programmes de décentralisation. ;
- encourager l'application des stratégies participatives dans la planification au niveau national et au niveau sectoriel afin d'assurer une répartition équitable des dépenses publiques consacrées aux services de base ;
- aider à prévenir, tempérer ou résoudre les conflits locaux (ethniques ou autres).

2.6. La sécurité et la paix

2.6.1. Les principes généraux

Les fonctions sécuritaires et de paix sont d'une extrême sensibilité. Elles sont exercées par tous les Etats en tant qu'obligation constitutionnelle et un acte de souveraineté. Mais elles engendrent des coûts que la plupart des partenaires au développement trouvent bien souvent excessifs et susceptibles « d'engendrer des conflits et des actes de répression, de favoriser l'existence d'un climat d'instabilité dans la région et d'entraîner une réorientation des

ressources déjà peu abondantes au détriment des besoins du développement »¹¹. Il est important de bien comprendre que cette appréciation ne remet pas en cause l'importance que revêtent la sécurité et la paix pour tout pays mais elle pose en fait un problème de bonne gouvernance dans la gestion de ces fonctions dont le contenu dépend étroitement des contextes socio-politiques interne et externe de leur exercice ; ce qui invite à relativiser la notion de « dépenses excessives ». A cet égard, la situation de la Guinée est symptomatique et elle a besoin d'un plaidoyer qui ne l'affranchit toutefois pas des exigences de bonne gouvernance dans l'exercice légitime de ses fonctions de sécurité et de paix.

Le concept de sécurité doit être appréhendé au sens large. La sécurité d'une nation doit être construite en termes de sécurité de l'individu citoyen à vivre en paix et à participer pleinement aux affaires de sa société dans la liberté et la jouissance de tous ses droits humains fondamentaux. Toutefois, dans la démarche pour instaurer un climat qui rassure sur le caractère irréversible de l'ensemble des résultats obtenus en matière de sécurité et de paix, la situation qui prévaut dans les pays voisins doit être considérée comme une donnée essentielles. La dégradation des conditions de sécurité et de stabilité d'un nombre croissant de pays dans la sous-région est considérée comme l'une des causes majeures des crises interminables et l'un des principaux obstacles à l'émergence d'économies nationales solides, à la gestion saine des affaires publiques et au développement de coopération effective entre les Etats ; les répercussions des guerres civiles du Liberia, de la Sierra Leone, de la Guinée Bissau et de la Côte d'Ivoire sur la République de Guinée ayant contribué à mettre en évidence le fait que la sécurité, la stabilité et le développement économique de chacun des pays de la sous-région sont interdépendants.

A ce niveau, l'armée est incontestablement le principal acteur et elle doit disposer des moyens adéquats, non pas pour s'en servir effectivement mais pour dissuader à l'intérieur tout comme à l'extérieur. Malheureusement, l'armée a généralement contourné, voire violé les règles démocratiques dans la plupart des pays en exerçant unilatéralement le pouvoir et en accaparent les ressources financières publiques. Dans ces cas, le retour à l'exercice bénéfique des fonctions de sécurité et de paix nécessite des réformes profondes qui passent par l'intégration de l'armée dans le processus démocratique, conformément aux lois, et l'ouverture d'un dialogue constructif entre l'armée et les autorités civiles dans le but d'effacer l'image diabolique du soldat et de déterminer ce que doit être le rôle de l'armée dans une société démocratique.

2.6.2. Actions à mener

- déterminer les principes d'exercice des fonctions de sécurité et de paix conformément aux lois adoptées par une Assemblée nationale librement élue ;
- construire la confiance entre l'armée et la société civile sur la base de relations claires garanties par la constitution ;
- informer la population sur le rôle de l'armée ;
- accroître la participation des civiles aux actions de défense et de sécurité ;

¹¹ Cf. OCDE, « Orientations du CAD sur le participatif et la bonne gestion des affaires publiques », Paris, 1993, p.15.

- instituer la transparence dans la gestion des ressources mises à la disposition de l'armée ;
- signer et respecter des pactes de non agression et éviter tout escalade militaire avec les voisins.

En conclusion, on observe que l'application des principes de bonne gouvernance conduit à des dilemmes aux aspects multiples. Les gouvernements sont soumis à des pressions très variées, généralement divergentes qui s'exercent tant de l'intérieur que de l'extérieur. Les phénomènes politiques mettent en mouvement diverses forces dont le sens global est rarement cohérent et propice à la définition d'un ensemble harmonieux de politiques économique et sociale. S'il est admis que la réalisation des objectifs de bonne gouvernance est essentielle et urgente pour la plupart d'entre eux, il est reconnu en même temps que dans toute société, elle passe par un processus long et complexe qui ne va pas sans heurt et qu'aucune société ne peut atteindre la perfection. Il est également évident que s'il existe des règles universelles sur lesquelles on ne peut transiger, l'évolution des besoins et la spécificité de la situation de chaque pays déterminent sensiblement la façon dont les progrès se réalisent. Perdre de vue ces aspects, c'est aller tout droit à l'échec, à l'affrontement stérile entre les partenaires, l'une des principales conditionnalités de l'assistance est devenue la pratique de la bonne gouvernance, et les autorités politiques des pays qui sollicitent cette assistance. Mais, d'un autre côté, il ne faut pas se donner facilement bonne conscience en arguant abusivement des particularités de sa culture et de son histoire pour leur inertie en matière de bonne gouvernance. Autant un progrès lent, mais continu est louable, autant des violations graves des principes de la bonne gouvernance dans ses dimensions essentielles telles que la démocratisation la lutte contre la corruption et la participation de la société civile susciteront des mesures de rétorsions de la part des bailleurs de fonds.

La crise que traverse actuellement la Guinée est d'ordre économique, juridique, économique et social. Elle se manifeste par une baisse des indicateurs de performance économique, un appauvrissement des populations. Il ressort en effet de nombreuses réflexions et des fondements de nombreux programmes de politique économique et social que les causes de la crise vont largement au-delà des défaillances des fonctions directes de gestion de l'économie. On constate ainsi que, pour une large part, la crise provient d'une insuffisance des pratiques et capacités gouvernementales à gérer de manière transparente, rationnelle et efficace les affaires publiques du pays. Et le constat est quasiment unanime chez les partenaires que si les structures et certaines méthodes de gestion du développement socio-économique et politique du pays ne sont pas modifiées de façon judicieuse, la crise persistera et aucune amélioration notable et durable des conditions de vie des populations ne sera réalisée.

Des efforts importants et harmonisés s'imposent donc à tous les acteurs pour améliorer la cohérence et l'efficacité des programmes de bonne gouvernance. Une note aussi synthétique sur les principaux concepts de bonne gouvernance comporte nécessairement des omissions, que la contribution de tous les protagonistes permettra de corriger, et des insuffisances que des études plus approfondies devront permettre de combler. Ces études pourront porter sur les thèmes suivants : liens entre développement économique et système politique, caractéristiques culturelles et bonne gouvernance, histoire et bonne gouvernance en Guinée.

III. LES PROGRES REALISES ET LES INSUFFISANCES DANS LE DOMAINE DE LA PROMOTION DE LA BONNE GOUVERNANCE

Compte tenu de la difficulté soulignée précédemment de faire des bilans individuels par projet et programme, l'inventaire des progrès réalisés et des faiblesses qui persistent dans le domaine de la bonne gouvernance s'appuie sur des bilans globaux, notamment ceux de la SRP et du Programme Cadre de Renforcement de Capacités et de Bonne Gouvernance (PNUD), ainsi que des éléments d'analyse contenus dans le Rapport National sur le Développement Humain (PNUD) et d'autres évaluations de diverses sources.

Il faut souligner que dans chacun des domaines examinés ici, les facteurs de dysfonctionnement sont extrêmement divers. En conséquence, la détermination des aspects dans lesquels des progrès sont nécessaires et urgents, pour des causes plus ou moins directes de mauvaise gouvernance seront privilégiées.

3.1. Dans le processus de démocratisation de la vie politique

Dans le cadre des changements politiques qui ont commencé en 1984, le passage du régime politique monolithique et personnalisé vers un régime démocratique a été amorcé par la mise en place de la Loi fondamentale et des lois organiques qui constituent aujourd'hui le cadre institutionnel de gestion du processus démocratique et du développement économique et social.

3.1.1. Les progrès réalisés

Les dispositions de la Loi fondamentale et des lois organiques instituent un régime présidentiel organisé selon le principe de la séparation des pouvoirs. Le pouvoir exécutif est détenu par le Président de la République, élu au suffrage universel direct avec un mandat de sept ans. Le pouvoir législatif est assuré par une Assemblée Nationale composée de députés élus au suffrage universel direct avec un mandat de sept ans. Le pouvoir judiciaire est exercé exclusivement par les Cours et Tribunaux. Dans ses dispositions autres que celles qui sont relatives à la forme républicaine de l'Etat, au principe de la laïcité et à la séparation des pouvoirs, la Loi fondamentale peut être révisée par référendum à l'initiative du Président de la République ou des Députés.

Le Conseil Economique et Social est le cadre consultatif de la représentation des syndicats, opérateurs privés, professions libérales, associations à caractère social et universitaires. Il est obligatoirement consulté sur les projets de lois de plan et les lois de programme à caractère économique et social. Ses membres sont choisis parmi les personnalités qui, par leurs compétences ou leurs activités, concourent efficacement au développement économique et social du pays. Depuis sa mise en place, le Conseil s'est saisi de questions d'intérêt national qui ont fait l'objet de rapports au Président de la République et il a organisé récemment un « forum national sur la société civile guinéenne ». Le Conseil National de la Communication est chargé de veiller au respect des lois et règlements qui organisent la liberté de la presse.

La Loi fondamentale opte pour un multipartisme intégral. La Charte des partis politiques (promulguée le 23 décembre 1991) et de nombreuses lois organiques précisent les modalités de création et de vie de tout parti politique sur le territoire national. Selon la législation sur les partis politiques, la création de ces derniers n'est pas soumise à une limitation de nombre. Elle nécessite en revanche que les membres fondateurs soient originaires des quatre régions naturelles du pays. L'autorisation de créer un parti politique ne peut être refusée par le ministre chargé des affaires intérieures que par une décision motivée qui peut faire l'objet d'un recours auprès des juridictions compétentes pour excès de pouvoir. L'institution du multipartisme intégral a permis la constitution de 45 partis politiques depuis 1991.

Depuis le référendum constitutionnel de 1990, les autorités guinéennes ont organisé de nombreux scrutins pour les élections nationales. Les élections locales et municipales de décembre 1991 ont permis de désigner les maires des communes et les présidents des communautés rurales de développement. Ces élections se sont déroulées avant la légalisation des partis politiques. Tous les candidats étaient en conséquence « indépendants » et **les élections se sont déroulées dans les meilleures conditions**. L'organisation des élections présidentielles en 1993, a été la seconde étape vers la construction d'une société pluraliste. C'est à cette occasion que les candidats sont entrés en lice en tant que représentants de partis politiques conformément aux dispositions du code électoral de 1991. Ce scrutin a été généralement apprécié par l'opinion nationale et internationale comme une avancée significative de la démocratie en Guinée. Aux élections à l'Assemblée Nationale en 1995, près de la moitié des partis politiques avait présenté des candidats. D'après les évaluations des observateurs, ces élections ont été encore mieux organisées que les scrutins précédents.

A l'occasion de la préparation du scrutin présidentiel de 1998, les acteurs politiques ont, de concert, mis en place un espace de concertation qui a abouti à la création du Haut Conseil aux Affaires Electorales (HCE)¹². La nécessité de mettre en place une telle structure a été ressentie dès les premiers scrutins. Ainsi, une Commission Electorale Nationale avait déjà été instituée en 1993. Et, aux dernières élections, c'est un Conseil National Electoral qui a été expérimenté.

Le rôle central joué par le Ministère de l'Administration du Territoire, de la Décentralisation et de la Sécurité (MATDS) dans le processus électoral est un acte constitutionnel. On lui reconnaît de plus une certaine efficacité qui s'explique par : sa bonne connaissance des lois et textes qui régissent le processus électoral, son expérience confirmée dans l'organisation des élections, sa capacité à mobiliser les ressources humaines et matérielles et sa mission de garantir la sécurité du processus électoral et du pays.

On peut donc dire que, formellement, le cadre institutionnel de l'équilibre des pouvoirs, de l'organisation de l'action gouvernementale et de la participation de la société civile est bien en place.

3.1.2. Les faiblesses

Au niveau du législatif, on estime que, dans la pratique, le rôle du Parlement est affaibli par le système du parti majoritaire et qu'aucun mécanisme de contrôle ne fonctionne de façon

¹² Décret n° 197/PRG/SGG, du 2 septembre 1998.

satisfaisante¹³. De plus, la conscience d'un écart entre le parlement et la société civile est claire et on n'observe pas de tendance au renforcement du positionnement de l'Assemblée en tant que pouvoir distinct de l'exécutif pour consolider l'enracinement des institutions républicaines dans le contexte socio-économique du pays. La parution du bulletin de l'Assemblée est intermittente et le développement des programmes de vulgarisation sur le fonctionnement et les rôles des institutions est laissé aux rares initiatives des ONG et de quelques bailleurs de fonds.

Au niveau du processus électoral, la démocratisation de la vie politique du pays marque le pas depuis quelques années. Les dernières élections ont de nouveau suscité des débats houleux sur la transparence et l'indépendance de l'administration électorale et renforcé le doute sur la volonté du pouvoir exécutif à instituer une véritable compétition électorale. La forte adhésion initiale au Haut Conseil aux Affaires Electorales s'est progressivement relâchée. Une partie importante de l'opposition a estimé que le fonctionnement de cette structure a favorisé la manipulation des résultats sortis des urnes et réclaté son remplacement par un Conseil Electoral Indépendant (CEI). Ce que le gouvernement a toujours refusé ; une telle structure étant jugée non conforme à la constitution.

Aux élections communales du 25 juin 2000, le Parti de l'Unité et du Progrès (PUP) a gagné la quasi-totalité des communes du pays. L'impartialité de l'administration a été mise en cause de nouveau. Le 11 novembre 2001, le gouvernement a organisé un référendum sur la modification de certains articles de la Loi fondamentale, portant notamment sur les dispositions relatives au mandat présidentiel et à l'âge des postulants. Le référendum s'est déroulé dans un climat de crainte de graves violences, avec le boycott actif prôné par le Mouvement contre le Référendum et pour l'Alternance Démocratique. Ses résultats ont été sujets à des vives controverses : le gouvernement et les partis de la mouvance présidentielle situent le taux de participation à 96% et les votes favorables au référendum à 98%. Ces résultats sont bien évidemment contestés par l'opposition, une partie de l'opinion nationales, certaines chancelleries, les medias internationaux et les ONG étrangères en Guinée qui estiment le taux de participation à environ 10%.

C'est dans ce contexte délétère, où le dialogue entre les principaux acteurs de la vie politique du pays était rompu que les deuxièmes élections législatives ont été organisées en juin 2002. Le scrutin s'est déroulé sans aucune manifestation de violence. Mais selon plusieurs observateurs « indépendants », l'absence de neutralité de l'administration et plusieurs irrégularités ont jeté le doute sur les résultats proclamés le 8 juillet 2002 (72% de taux de participation et 85 sièges au PUP). Le boycott des dernières élections par plusieurs partis de l'opposition, le refus de certains députés de siéger à l'assemblée et la radicalisation de toutes les positions traduisent une rupture profonde du dialogue politique en Guinée et un recul incontestable du processus démocratique. Les raisons sont diverses :

- la faible capacité des partis politiques à promouvoir la culture démocratique, la prise de conscience insuffisante des impératifs de l'unité nationale et du développement et de la

¹³ Cf. Programme National de Renforcement des Capacités et de Gouvernance, « l'Etat, les services publics et les institutions républicaines », p. 4.

nécessité de la sélection qualitative des élites devant conduire les affaires publiques et l'éducation positive des militants ;

- le caractère embryonnaire des composantes de la société civile, qui fait que la plupart des associations ou ONG peuvent se créer davantage dans le but de capter des financements extérieurs que pour leur objet social officiel ;

- le manque de moyen et d'expertise de la société civile. Ce qui ne lui permet pas de jouer pleinement son rôle de contre-pouvoir et de servir de rempart contre toute velléité de résurgence autoritaire.

Ces causes ont à leur tour engendré les comportements ou les situations suivants :

- la prépondérance des intérêts des partis politiques au sein de l'Assemblée Nationale dans le sens d'un détournement du mandat parlementaire. Un député se trouve davantage mêlé par les intérêts de l'appareil de son parti, voire même les intérêts personnels qui s'y cachent, que par le souci de défendre l'intérêt général par le contrôle de l'action gouvernementale et la promulgation des lois utiles ;

- le manque de consensus autour de la structure en charge de l'organisation des scrutins électoraux ;

- les désaccords profonds sur la confection des listes électorales imputables aux difficultés de constitution d'un état-civil fiable comportant une bonne identification de tous les citoyens, leurs âges et lieu de résidence, avec pour principales conséquences de nombreuses omissions, ou au contraire des doubles inscriptions ;

- l'effectivité de la participation dont le taux est souvent sujet à polémique¹⁴ ;

- l'absence d'un statut de l'opposition et d'un modus vivendi clairs au niveau des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition. Tout est laissé à la merci des rapports de force, y compris le mode de répartition des postes de responsabilité au sein de l'Assemblée ;

- la tendance à l'exagération non constructive qui marque encore le comportement de l'opposition politique ;

- l'absence de dispositions légales sur les conditions de mise en jeu de la responsabilité du Président de la République en vue d'une destitution éventuelle pour incapacité ;

¹⁴ Il existe des raisons objectives qui permettent de soutenir que les taux de participation effective sont encore faibles. On pense notamment aux nombreux cas de vote nuls dus à l'ignorance, la marginalisation des jeunes et, dans une certaine mesure, des femmes au niveaux de la vie publique et les consignes de boycott de certains partis politiques de l'opposition.

3.2. Au niveau de la justice et des droits de l'homme

On estime qu'en 1984 le système judiciaire guinéen était totalement sinistré. L'Etat de droit inscrit dans la loi fondamentale du 23 décembre 1990 ne pouvait manifestement pas être garanti par ce système où exerçaient des « juges populaires » non professionnels et démunis de moyens de fonctionnement. Les réformes entreprises dans le domaine de la justice ont reposé, formellement, sur la conviction que l'épanouissement d'un Etat de droit et d'une bonne gouvernance est largement tributaire de l'existence et du bon fonctionnement des organes en charge du contrôle juridictionnel.

3.2.1. Les progrès réalisés

Un effort important d'organisation et de mise en place des structures a été déployé. La structure pyramidale classique du système judiciaire est en place : une Cour suprême, deux Cours d'appel (Conakry et Kankan), dix Tribunaux de première instance et vingt-six Justices de paix. Les juridictions spécialisées (en matière sociale et pour les mineurs) sont constituées en chambres ou sections des tribunaux de première instance et une juridiction arbitrale a été créée en août 1998.

Selon les dispositions de la Loi fondamentale, le pouvoir judiciaire est exercé exclusivement par les Cours et Tribunaux, de façon indépendante du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. La Cour Suprême est l'organe juridictionnel et consultatif le plus élevé de l'ordre administratif et judiciaire. Elle exerce le contrôle de la constitutionnalité des lois et veille à la régularité des élections. A l'égard des autorités administratives, la Cour Suprême est juge de l'excès de pouvoir des autorités administratives et juge les comptes des comptables publics. La Cour Suprême assure le contrôle a posteriori de l'exécution des lois de finances et en fait rapport à l'Assemblée Nationale¹⁵. Elle se prononce sur les comptes de tous les organismes bénéficiant du concours financier de l'Etat.

La Magistrature est régie par les lois organiques L/91/010 du 23 décembre 1991 portant création du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) et L/91/011/91 du 23 décembre 1991 portant Statut de la Magistrature. Les dispositions de ces textes stipulent que les magistrats du siège sont inamovibles sans leur consentement et sauf nécessité de service et avis conforme et motivé du CSM. De même, la qualité de magistrat est incompatible avec toute autre activité publique ou privée, tout mandat électoral, toute adhésion à un parti politique ou participation à une manifestation publique. Dans le même ordre d'idée, il est précisé que les magistrats doivent rendre équitablement la justice, sans considération de personnes ni d'intérêt. Ils sont protégés contre les menaces et attaques de quelle que nature qu'elles soient, dont ils peuvent faire l'objet dans l'exercice ou à l'occasion de leur fonction. Le code pénal punit les immixtions de l'autorité administrative dans la justice.

¹⁵ Voir la Loi Fondamentale (art.60) et la Loi Organique 91/007 du 21/12/91. La loi de règlement constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses se rapportant à chaque année civile et approuve les différences entre les réalisations et les prévisions de la loi de finances de l'année, modifiée le cas échéant par ses lois de finances rectificatives.

Le CSM exerce le pouvoir disciplinaire et émet son avis en matière de nomination ou d'avancement des magistrats. Le Conseil peut également être consulté par le Président de la République sur toutes questions concernant l'indépendance de la magistrature et l'exercice du droit de grâce. L'effectivité du Statut de la Magistrature dépend donc essentiellement de la capacité du CSM à s'affirmer comme garant de l'indépendance du corps judiciaire, de sa déontologie et de sa discipline.

3.2.2. Les faiblesses

Dans les faits, le système judiciaire souffre de nombreuses faiblesses et des dysfonctionnements tant au niveau des structures elles-mêmes qu'à celui de leurs conditions de gestion. De même, l'indépendance et l'intégrité de la magistrature sont limitées par le poids du passé, qui a façonné profondément le fonctionnement du système, et les contraintes du moment qui engendrent ou renforcent des comportements délictueux. Sur ce dernier point, on relève que l'insuffisance notoire des crédits de fonctionnement pousse les greffiers à recourir à des facturations non réglementaires des frais de justice ; comportements qui favorisent la corruption et a tendance à se généraliser au niveau des auxiliaires de la justice. De sorte que, perçu par le justiciable, le juge traduit généralement de la crainte et des soupçons de corruption. On peut résumer les principales faiblesses du système, en rapport avec les problèmes de gouvernance dans les points suivants :

- faiblesse des rémunérations qui prédispose à la corruption dans un métier directement impliqué dans des enjeux financiers élevés ;
- persistance des séquelles de la coopération avec les pays du bloc socialiste qui ne favorise pas l'émergence d'une culture juridique bénéficiant de la séparation des pouvoirs¹⁶ ;
- forte concentration des auxiliaires de justice, des avocats et des huissiers dans la capitale ;
- non-conformité de l'organisation du registre du Commerce avec les règles de l'OHADA¹⁷ ;
- inscriptions effectuées dans le registre du Commerce sans contrôle des incompatibilités d'exercice¹⁸ ;
- caractère non effectif du Conseil Supérieur de la Magistrature et du statut des magistrats ;
- interférences fréquentes dans l'exécutif ;
- non opérationnalité de la Chambre des comptes pour diverses raisons : elle ne reçoit pas les comptes, elle n'est pas outillée pour en faire un contrôle exhaustif et indépendant, les textes qui la structurent ne permettent pas de distinguer ses responsabilités propres de celles du Président de la Cour Suprême, les lois de règlement ne sont pas soumises au vote de l'Assemblée Nationale ;

¹⁶ L'ouverture du Centre de Formation Judiciaire devrait permettre de structurer des programmes de formation initiale et de formation continue en direction des magistrats et des auxiliaires de justice.

¹⁷ L'acte uniforme de l'OHADA sur le droit commercial général prévoit la tenue du Registre du Commerce par les Greffes des juridictions. Le registre des activités économiques guinéen est tenu au seul guichet du Centre de Formalités de l'OPIP, organisme placé sous la tutelle du Ministère du Commerce.

¹⁸ Plusieurs catégories définies (fonctionnaires et personnels des collectivités publiques et des entreprises à participation publique, officiers ministériels et auxiliaires de justice, experts comptables et comptables agréés, ...) ne peuvent s'inscrire au Registre du Commerce.

- faible fréquence du recours au juge pour le règlement du contentieux administratif, imputable à une perception négative de l'Etat et de ses pouvoirs héritée de la Première République et à la faiblesse des juridictions de base en matière de recours pour abus de pouvoir.

3.3. Au niveau de la fonction publique

L'administration publique guinéenne a connu une évolution quelque peu tourmentée. Le choc brutal intervenu en 1958, qui s'est traduit entre autres conséquences par la réduction sévère des ressources financières, le départ massif des cadres et la perte des archives, a marqué profondément la mise en place d'une nouvelle administration nationale. Les efforts entrepris au cours de la Première République pour construire une administration moderne n'ont pas donné les résultats escomptés. Le système administratif a été marqué par un centralisme excessif des ressources humaines et matérielles, des rendements faibles, un manque de transparence et une mauvaise circulation de l'information. Les réminiscences de ce système marquent encore profondément les mentalités des administrateurs, des administrés et de la société civile de manière générale. Elles ralentissent les efforts de modernisation de l'administration qui sont des facteurs potentiels de réversibilité au niveau des progrès obtenus.

3.3.1. Les progrès réalisés

A l'avènement de la Deuxième République, des efforts importants ont été engagés pour reformer, organiser et moderniser les modes d'intervention des administrations et les adapter aux nouvelles orientations de politique économique et sociale. En 1988, le cadre juridique de la réforme de la fonction publique a été élaboré. Ce cadre a été sensiblement amélioré en 2001 par l'organisation des services publics en cinq catégories :

- les services centraux ;
- les services déconcentrés (services déconcentrés territoriaux, services rattachés, services extérieurs) ;
- les collectivités décentralisées ;
- les établissements publics administratifs ;
- les projets publics.

Le cadre institutionnel de la réforme administrative a été mis en place avec la création de la Direction Nationale de la Réforme Administrative et du Centre de Perfectionnement Administratif.

Sur le plan de la gestion, un volet important du Programme de Reforme Economique et Financière engagé à partir de 1985 a été consacré à la fonction publique dont les effectifs ont été réduits à cette occasion de plus de la moitié. Les efforts se sont poursuivis dans le cadre des programmes d'ajustement structurel et ont eu pour effet une certaine rationalisation de la gestion des effectifs. Depuis 1993, des concours sont organisés pour l'accès à la fonction publique. En 1996, on estime qu'environ 881 agents ont été radiés suite au « nettoyage » des fichiers de la fonction publique. En revanche, les avancements des fonctionnaires, suspendus depuis 1995, ont été libérés.

3.3.2. Les faiblesses

Les efforts déployés depuis 1985 ont certes produit quelques résultats en matière de rationalisation des cadres formels de l'administration, mais ils n'ont pas fondamentalement contribué à améliorer son fonctionnement interne. L'administration demeure inefficace à servir le développement et ne permet pas à l'Etat d'assurer sa mission d'orientation et de maîtriser les effectifs de la fonction publique. La qualité des services publics offerts est mauvaise à pratiquement tous les niveaux et la relation entre l'administration et les usagers est souvent exécrable; la perception dominante étant que la mauvaise gouvernance est érigée en méthode de gestion dans l'administration guinéenne; situation considérée comme l'une des principales causes des contre-performances enregistrées depuis quelques années en matière de mobilisation des ressources financières.

Les principales leçons à tirer de cette situation sont de deux ordres. Premièrement, on observe que la réforme administrative ne peut se réaliser uniquement sur la base de réponses techniques. Elle nécessite une volonté politique traduite par l'analyse rigoureuse des faits et la correction systématique des dysfonctionnements. En second lieu, la réforme administrative nécessite des moyens importants. En effet, si depuis 1990 des programmes pertinents de réforme ont bien été élaborés, ils n'ont pratiquement jamais trouvé les ressources nécessaires pour le financement de toutes leurs actions. Ces deux considérations renvoient respectivement à un déficit de gouvernance et à la prise en compte insuffisante des contraintes.

Au niveau des ressources humaines :

- les pratiques de gestion du personnel (recrutement, rémunération, affectation, promotion) se font souvent en marge des dispositions statutaires et réglementaires et n'incitent pas à l'amélioration de la productivité car elles sont peu liées au mérite et au rendement ;
- la persistance de comportements rétrogrades nuisibles à l'émergence de savoir-faire et d'attitudes nouvelles au sein d'une administration vieillissante pour cause de gel des recrutements ;
- l'absence de coordination globale des programmes de formation et de gestion prévisionnelle des ressources humaines ;
- les faibles niveaux de rémunération des fonctionnaires et l'absence d'indexation des salaires au coût de la vie, aux spécificités des zones géographiques et aux priorités sectorielles.

Au niveau des moyens d'intervention :

- les défaillances enregistrées au niveau de la gestion et du contrôle des dépenses publiques qui se traduisent par les usages détournés des moyens de fonctionnement et le désœuvrement dans les services publics ;
- l'acquisition des équipements, sans aucune planification globale et sans évaluation des charges récurrentes, notamment dans le cadre des projets ;
- l'absence de politique globale de maintenance des équipements des services publics et de comptabilité matière constatant leur appartenance aux services.

Au niveau de l'organisation et des méthodes :

- la méconnaissance et la non application des nombreux textes, élaborés depuis 1985, qui fixent le cadre des missions et de l'organisation des services publics ;
- le caractère non opérationnel des mécanismes de contrôle et la non application des sanctions qui est devenue pratiquement la règle dans l'administration ;
- les graves manquements dans les pratiques actuelles des services publics en matière d'accueil, d'information et de communication à l'égard des administrés.

3.4. Au niveau de la gestion des finances publiques

La gestion des finances publiques est au cœur des problèmes de gouvernance économique en Guinée. En effet, elle recouvre des domaines à la fois variés et complexes : fiscalité, budget, comptabilité de l'Etat et trésorerie. Certains aspects importants de ces fonctions ne sont pas encore suffisamment couverts dans les diagnostics actuellement disponibles.

3.4.1. Les progrès réalisés

Dans la perspective générale de la bonne gouvernance économique, les autorités de la Deuxième République ont élaboré et adopté progressivement de nombreux textes législatifs et d'institutions qui organisent et gèrent l'activité économique et financière du pays. De puissants départements techniques et de nombreux organismes de contrôle ont été mis en place en vue d'assurer l'efficacité et la normalisation de la gestion du secteur. Parmi les organismes de contrôle, on peut citer :

- le ministère chargé du contrôle financier, institution principale de contrôle au niveau de l'exécutif ;
- la Direction Nationale du Contrôle Financier (au MEF), chargée notamment du contrôle à priori des dépenses budgétaires et des activités des directions administratives et financières des autres ministères ;
- la Direction Nationale du Contrôle Fiscal (MEF) ;
- l'Agence Judiciaire de l'Etat (à la Présidence de la République), qui représente le Gouvernement au niveau de la justice ;
- la Chambre des Comptes à la Cour Suprême, chargée des audits a posteriori sur l'exécution du budget et qui présente ses conclusions au parlement sous la forme d'une loi de règlement etc. Un Comité de Lutte Contre la Corruption (CNLC) vient récemment d'être mis en place. Cette structure vise principalement à assainir les affaires publiques et s'assurer de l'effectivité des sanctions au niveau de l'appareil judiciaire.

Les progrès réalisés portent également sur la mise en place en 2000, sur la base d'une définition plus précise des intervenants, d'une chaîne complète des dépenses qui situe les niveaux de responsabilité d'une part et, d'autre part, sur la déconcentration des allocations de crédits et l'élaboration des supports pour les contrôles externes tels que le *Tableau de bord de suivi de l'exécution des dépenses, les situations périodiques d'exécution par ministères et les lois de règlement*.

De même, une large diffusion des informations sur les allocations des ressources budgétaires est entreprise depuis quelques années par le Ministère de l'Economie et des Finances. Des points de presse sont régulièrement organisés. Un bulletin trimestriel intitulé « Chiffres et réformes contre la pauvreté en Guinée » a été lancé en juillet 2001. Cet effort médiatique vise à « élargir le partage de la gestion du denier public » et à « redonner tout son sens au mot « transparence »¹⁹.

Une révision de la nomenclature budgétaire, permettant une lecture plus transparente des recettes et une grande simplification de la comptabilité publique, a été effectuée en 1999. Au niveau de l'exécution des dépenses et dans le cadre de la responsabilisation des services déconcentrés, les allocations de crédits ont ciblées davantage des objectifs sectoriels et de lutte contre la pauvreté. Ainsi, en 2000, une révision de la nomenclature des dépenses a permis une plus grande précision du destinataire du crédit et la localisation de la dépense.

3.4.2. Les faiblesses

Au niveau du système global de gestion de l'économie qui implique directement des directions et services des ministères chargés respectivement du plan et des finances publiques, l'instabilité organisationnelle de ces deux départements induit des réorganisations qui ne sont pas toujours sous-tendues par une analyse systématique des causes des dysfonctionnements des structures préexistantes. La principale leçon de cette instabilité est qu'avant toute restructuration par le haut, il faut nécessairement créer une dynamique par le bas à travers une mise en adéquation de l'organisation interne des directions et services avec les missions qui leur sont assignées. Dans le même ordre d'idées, on relève un manque d'harmonie entre le cadrage macroéconomique et la gestion budgétaire et une absence de vision macroéconomique de la fiscalité. Il en résulte entre autres conséquences une absence de système rationnel de régulation des flux de dépenses par rapport à l'évolution réelle des recettes. Et c'est l'inefficacité relative du système imputable en partie à ces facteurs qui pose un vrai problème de gouvernance économique.

Mais, au-delà de ces considérations, qui sont davantage techniques et d'ordre organisationnel, il ressort de plusieurs analyses²⁰ que la corruption constitue l'une des principales causes (voire la principale cause) des contre-performances enregistrées dans la gestion des affaires publiques d'une part et, d'autre part, du manque d'égard des citoyens pour leur administration. En d'autres termes, la corruption est perçue comme l'obstacle majeur à la bonne gouvernance en Guinée. Elle a pénétré systématiquement au cours des dernières années tous les espaces de liberté qui auraient permis à la Guinée d'améliorer sensiblement la gestion des affaires publiques ; réduisant ainsi pratiquement à néant les effets positifs attendus des diverses réformes et des efforts déployés pour améliorer le capital humain et les outils de travail.

D'après les résultats d'une étude d'opinion récente, les administrations publiques les plus touchées par la corruption seraient celles des impôts, des marchés publics de la douane et de la justice ; avec comme principales causes, par ordre d'importance :

¹⁹ Repris de : PNUD, « Rapport national sur le développement humain », édition 2002, p. 97.

²⁰ Les rapports de toutes les chancelleries et les organisations internationales présentes en Guinée convergent sur ce point au cours des dernières années.

- l'impunité et le manque de sanction ;
- les bas salaires de la fonction publique ;
- la pauvreté ;
- la rareté, voire l'absence de contrôles ;
- l'ambition des cadres ;
- la vénalité comme fond de caractère.

Les facteurs permissifs sont dans la plupart des cas le dysfonctionnement des structures d'organisation et de gestion, les zones d'ombres dans les textes de réglementation, de procédures et de sanction, mais aussi la complicité de l'entourage par le silence (justifié du reste par le fait que les dénonciations ne déclenchent aucune enquête ni procédure disciplinaire et de sanction).

Au niveau de la gestion des finances publiques. Les problèmes spécifiques suivants de gouvernance sont relevés :

- déformation, dans la pratique, des procédures selon lesquelles doivent se dérouler les dépenses. Ce qui altère le système d'information et de suivi et les capacités de réaction aux dysfonctionnements;
- contournement de la procédure des marchés publics par le morcellement des commandes ;
- difficultés de paiement du Trésor engendrant des pertes de changes et des charges supplémentaires d'intérêt dues au retard apporté aux ordres de paiement et des surfacturations de la part des fournisseurs ;
- faible tradition de contribution fiscale des Guinéens (incivisme), qui s'explique dans une large mesure par la perception que ces derniers ont de l'administration fiscale (qui serait foncièrement corrompue).

Au niveau du système douanier. On relève :

- longs délais de dédouanement qui offrent aux agents indéclicats l'occasion de multiplier les tracasseries ou de négocier frauduleusement avec les opérateurs économiques ;
- droits de douane jugés trop élevés. Ce qui favorise la fraude ou la recherche systématique d'exonération ;

3.5. AU NIVEAU DE LA PROMOTION DU SECTEUR PRIVE

3.5.1. Les progrès réalisés

En 1984, on recensait 140 entreprises publiques couvrant la plupart des activités commerciales et industrielles du pays. Le souci de conserver les gains de cette situation a engendré de fortes oppositions à l'application effective des principes du libéralisme économique adoptés par les dirigeants de la Deuxième République. En dépit de ce lourd héritage, les réformes mises en œuvre ont permis de réaliser des progrès importants.

Sur le plan institutionnel, de nombreux textes juridiques ont été élaborés et adoptés depuis 1985 afin de créer un environnement propice à l'essor du secteur privé. De même, de nombreuses institutions publiques ou privées oeuvrent à l'encadrement de ce secteur. Il s'agit notamment de l'Office de la Promotion des Investissements privés (OPIP), du Centre de promotion et de développement minier, de l'Office de la Promotion de l'Artisanat et enfin de l'Office du Tourisme. Pour favoriser l'investissement privé, l'Etat a mis en place un nouveau programme de privatisation qui s'étend sur la période 2001-2005. Ce programme est géré par la Direction Nationale du Portefeuille de l'Etat et de la restructuration du secteur parapublic qui comporte trois divisions chargées respectivement de la gestion du portefeuille (suivi, collecte, paiement de dividendes, prêts rétrocédés,...), du marché financier et de la privatisation.

Enfin, des efforts importants ont été réalisés dans la procédure de passation des marchés publics. Un nouveau code des marchés publics a été élaboré et un journal d'information sur les marchés publics est régulièrement publié.

3.5.2. Les faiblesses

Un désengagement progressif de l'Etat de l'économie devrait aller de pair avec le développement du secteur privé. Cela ne s'observe malheureusement pas en Guinée. Bien au contraire on assiste à une stagnation, voire à une régression du secteur privé malgré le dispositif d'incitation et d'appui et les efforts faits pour assainir l'environnement réglementaire et juridique des affaires. Les obstacles au processus d'entrée-sortie des entreprises de l'économie (faible application des lois sur les faillites et les liquidations...), les lourdeurs administratives, la corruption, la mauvaise gouvernance érigée en système de gestion dans le secteur des infrastructures économiques (électricité, eau, communication...) et le caractère inadapté des prestations des structures d'encadrement en sont les causes essentielles.

L'acte de l'OHADA sur le droit commercial général prévoit la tenue du Registre du Commerce par les Greffes des juridictions. Le registre des activités économiques guinéen est tenu au seul guichet du Centre de Formalités de l'OPIP, organisme placé sous la tutelle du Ministère du Commerce, où certaines dispositions ne sont pas respectées. En effet, plusieurs catégories définies (fonctionnaires et personnels des collectivités publiques et des entreprises à participation publique, officiers ministériels et auxiliaires de justice, experts comptables et comptables agréés, ...) ne peuvent s'inscrire au Registre du Commerce.

Ces principales lacunes peuvent se résumer en ces points :

- inadéquation du cadre légal et réglementaire pour le développement du secteur privé ;
- lourdeur et la lenteur des procédures administratives, complexité du code des investissements et corruption ;
- absence de suivi et d'assistance des projets agréés.

3.6. Au niveau de la décentralisation et le développement participatif

Environ trois décennies de centralisme ont caractérisé l'administration guinéenne sous la Première République. Cependant, selon les principes du « centralisme démocratique », la structuration des organes dirigeants s'étendait jusqu'au niveau des entités villageoises. De sorte que, même si cette forme de décentralisation limitait considérablement les initiatives locales, elle a laissé place à une capacité et un goût d'auto-organisation à la base. A l'avènement de la Deuxième République, l'option prise par les nouvelles autorités est nettement différente. Elle vise une participation effective des populations au développement local et l'épanouissement des initiatives privées.

3.6.1 Les progrès réalisés

Depuis 1985, la décentralisation est l'un des fondements de l'organisation territoriale en Guinée²¹. L'administration guinéenne est aujourd'hui organisée autour de trois niveaux de déconcentration : la Région administrative, l'Administration préfectorale et l'Administration sous-préfectorale. Des dispositions de la Loi fondamentale et de l'ordonnance 079/PRG/SGG/86 ont permis le transfert progressif de pouvoirs et de compétences vers des collectivités décentralisées, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière et gérées librement par des conseils élus.

La région administrative est dirigée par un gouverneur qui préside le Conseil Administratif Régional et les organes consultatifs liés à la décentralisation (Comité Régional de Développement, Commission Régionale de Décentralisation). L'administration préfectorale constitue le niveau privilégié de déconcentration. En effet, l'essentiel des moyens humains, matériels et financiers de l'Etat affectés hors du niveau central est concentré à ce niveau. Le préfet est nommé par décret présidentiel et il représente le Président de la République et le gouvernement dans sa zone de compétence et assure la tutelle de la commune. L'administration sous-préfectorale est dirigée par un sous-préfet nommé par arrêté du Ministère de l'Administration du Territoire de la Décentralisation et de la Sécurité. Elle veille à l'exécution des lois, des règlements et des décisions des autorités supérieures et répercute les directives reçues sur les services et les organismes de la sous-préfecture.

La Guinée s'est également engagée depuis 1986 dans un processus de décentralisation progressive de la gestion publique. La réforme s'est d'abord traduite par une réorganisation de l'administration territoriale et l'institution de collectivités décentralisées. L'adoption des textes portant organisation et fonctionnement des CRD et l'organisation des élections locales au début des années 90 ont représenté un pas décisif, vers des changements essentiels dans les modes de gestion publique. Les organes délibérant et exécutif correspondants sont, pour la commune, le Conseil communal et le maire, pour la CRD, le Conseil communautaire et le président de la communauté.

²¹ Ordonnance n° 093/PRG/85 du 17/4/85.

Le processus de décentralisation s'appuie sur un cadre légal cohérent et assez souple. Le ministère en charge de la décentralisation est un département dont le caractère prioritaire est affirmé. Les partenaires de développement soutiennent très largement le processus. Dans le cadre de la Stratégie de réduction de la pauvreté Aujourd'hui, la décentralisation prend une importance décisive.

PRINCIPALES ETAPES DE CREATION DES INSTITUTIONS ET DE DEFINITION DE LEURS ATTRIBUTIONS

1986 : - Création du Ministère Délégué auprès du Président de la République, chargé de l'Intérieur et de la Décentralisation

- Identification claire des provinces, préfectures et sous-préfectures comme services déconcentrés (Ordonnance n° 021/PRG/86 du 17 avril 1986)

1987 : - Définition des rôles et des attributions des préfets, des secrétaires généraux de préfecture, des sous-préfets et sous-préfets adjoints (Décrets n° 081/PRG/SGG/87 du 19 juin 1987)

- Création de la Commission Interministérielle de la Décentralisation (Décret n° 189/PRG//87 du 12 novembre 1987 (? inopérante)

1989 : - Définition des attributions et de l'organisation de l'administration régionale (Décret n° 003/PRG/SGG/90 du 05 janvier 1990)

- Création du Comité Régional de Développement et de la Commission Régionale de la décentralisation (?inopérants car les textes définissant leur organisation et régissant leur fonctionnement n'ont jamais été élaborés)

1990 : Définition de l'organisation et du fonctionnement des Communes Urbaines et des Communautés Rurales de Développement (nombreux textes)

1996 : - Création du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (MID)

On observe ainsi que depuis 19986, une multitude de lois, d'ordonnances et de décrets ont été promulguées dans le cadre de la politique nationale de la décentralisation. Selon les spécialistes et les cadres rencontrés sur le terrain, ces textes sont pertinents et rendent le processus engagé en Guinée conforme aux principes généraux de la décentralisation. La question que l'on peut se poser est la suivante : y a-t-il eu modification réelle des comportements notamment sur les problèmes de gouvernance ? Les évaluations effectuées²² et les informations collectées sur le terrain fournissent des éléments de réponse qui sont reproduits en grande partie dans le « tableau de bord ».

Dans l'ensemble, l'adhésion des acteurs sur le terrain (cadres des structures déconcentrées, responsables des collectivités et populations) aux principes de la décentralisation est forte dans la plupart des zones. Le transfert progressif des ressources financières générées dans les collectivités est effectif. L'apprentissage de la gestion responsable de ces ressources par les

²² Ces évaluations sont nombreuses mais partielles pour la plupart. « L'étude sur les conditions d'implantation d'un observatoire de la décentralisation », élaborée par Lamine Papa Diallo, Jean Marc Fontan, Marie Claude Gauthier et Oumar wann, pour le compte de la Direction Nationale de la Décentralisation (2001), donne une bibliographie fournie sur ce thème.

bénéficiaires eux-mêmes fait des progrès grâce à des interventions diverses, notamment celles du Programme d'Appui aux Collectivités Villageoises (PACV) dans ses zones d'intervention. Les rapports financiers des préfectures sont disponibles et peuvent être consultés par tout partenaire ou parti politique qui en fait la demande.

La perception des CU et CRD comme désormais les principaux niveaux de développement est acceptée dans les structures déconcentrées et de plus en plus assumée par les équipes dirigeantes des collectivités. Les populations se tournent résolument vers leurs représentants pour trouver des solutions à leurs problèmes de développement socio-économique. Leur implication dans le processus, notamment le paiement régulier des impôts, les contributions volontaires, la participation aux assemblées d'information et de travail, demeure cependant encore fragile ; elle dépend fortement de la confiance qu'inspirent les dirigeants, de l'aptitude et la disposition de ces derniers à rendre compte. C'est dire que le problème de la qualité des dirigeants se pose encore de façon cruciale et seul le renouvellement régulier des mandats, notamment ceux des présidents des CRD, permettrait de lui trouver une solution structurelle par l'amélioration des critères de choix des élus.

Au niveau de la Société Civile, l'axe central des réformes a été la libéralisation de la législation relative aux associations. Et on peut dire, à la lumière de la démarche participative systématiquement adoptée dans l'élaboration des principales stratégies de développement socio-économique, que le principe de considérer la société civile comme un acteur majeur des politiques nationales de développement est désormais acquis. Cette considération a atteint un point d'orgue récemment avec l'organisation d'un Forum National sur la Société Civile et le Développement Participatif, à l'initiative du Conseil Economique et Social et de la Fondation International Foundation For Elections System (IFES)²³. Les principaux résultats de ce forum ont été :

- l'adoption de la définition consensuelle suivante de la société civile : « La société civile est l'ensemble des organisations modernes et traditionnelles, apolitiques et non gouvernementales, ayant un objectif commun, oeuvrant pour le développement économique, socio-politique et culturel, en vue de promouvoir une paix durable et une démocratie effective, jouant un rôle d'intermédiaire entre l'Etat, les partis politiques et les citoyens, conformément aux lois et règlements en vigueur »²⁴ ;

- la mise en place d'un Conseil National des Organisations de la Société Civile (CNOSC) ;

- l'élaboration d'un programme d'activités de renforcement des organisations de la société civile.

En matière de sensibilisation et de formation de la société civile, (notamment à l'exercice de la démocratie) et d'animation d'espace de dialogue, IFES et d'autres organisations font un travail remarquable de proximité à l'intérieur du pays. L'un des résultats tangibles²⁵ de ces efforts

²³ Du 20 au 21 février 2002 à Conakry.

²⁴ Définition adoptée lors du Forum National de Réflexion sur la Société Civile, sous l'égide du Conseil Economique et Social et la Fondation Internationale pour les Systèmes Electoraux (IFES)

²⁵ Entretiens avec les Présidents du Conseil Régional de la Société Civile de N'Zérékoré et Kankan.

serait la qualité de la participation à la dernière élection présidentielle qui s'est déroulée sans violence; le principe enseigné que « voter, ne pas voter ou voter blanc » sont autant d'expressions politiques valables, ayant largement prévalu lors de ce scrutin.

Au niveau des ONG, le processus de l'octroi d'agrément a été réorganisé, simplifié et déconcentré. Les deux services d'appui créés à la fin des années 80 – Service de Coordination des Interventions des ONG (SCIO) et Service Nationale d'Assistance Technique aux Coopératives (SENATEC) – ont été regroupés en 1997 pour former le Service national d'assistance aux coopératives et de coordination des interventions des ONG (SACCO). Le SACCO dispose d'un réseau d'antennes régionales et assure l'enregistrement, la délivrance d'agrément, l'évaluation, le suivi, la promotion et l'encadrement technique des ONG et des coopératives. Les ONG se sont multipliées. On peut même parler d'une prolifération d'ONG locales dont la volonté de jouer un rôle de premier plan dans l'allègement des souffrances des populations est manifeste. Elles interviennent de plus en plus comme agents d'exécution des programmes de développement rural, d'éducation de base, de santé communautaire ou d'actions liées aux droits de l'homme et à la gouvernance.

On compte actuellement six centrales syndicales importantes en Guinée qui exercent leurs actions de défense des droits des catégories qu'ils représentent, participent à la gestion de certains établissements (gestion tripartite) ainsi qu'aux instances de concertation. Les syndicats de salariés, à côté des organisations professionnelles, disposent en particulier d'une bonne représentation au sein du Conseil Economique et Social.

La presse a également connu un essor important, tout au moins la presse écrite qui a été libéralisée au début des années 90. Elle comprend aujourd'hui une quarantaine de titres dont un seul quotidien d'information. Les media radio et télévisuels ont également accru leur capacités techniques, bénéficiant de l'appui de plusieurs partenaires. Les radios rurales et communautaires jouent un rôle important à l'intérieur du pays.

3.6.2. Les faiblesses

Malgré l'unanimité sur le choix de la décentralisation et les efforts déployés depuis plus d'une décennie pour la promouvoir, force est de constater que le bilan, en matière de développement et de gouvernance locale, de la société civile et de la presse est faible. De sorte que toute cette architecture semble être encore, à certains égards, purement formelle. Les raisons sont multiples à cause de la complexité du processus et de la gestion des interventions extérieures. Et c'est essentiellement dans la collecte et la gestion des ressources financières, le respect des mandats électifs dans les collectivités d'une part et, d'autre part, l'absence de vision consensuelle de tous les acteurs sur le rôle de la société civile que se posent encore quelques problèmes de gouvernance.

Au niveau de la déconcentration

Dans les faits, les démembrements de l'Etat au niveau décentralisé ne sont pas en mesure de jouer pleinement leur rôle d'interface entre le niveau central et le niveau local de l'administration publique et leurs capacités d'intervention sont réduites pour plusieurs raisons dont la plupart tiennent à un déficit de bonne gouvernance. La décentralisation a remis en

question certains « contrats sociaux » ; cessez de décider à la place des populations et les laisser décider est un processus qui demande du temps. Parmi les faiblesses, on relève notamment :

- au niveau des régions administratives, les organes consultatifs ne sont pas tous opérationnels ;
- au niveau de l'administration préfectorale on dénote : i) absence de textes d'application et de procédures pour les Services Préfectoraux de Développement (SPD), ii) non respect des procédures et absence également de textes d'application pour les Comités Préfectoraux de Développement;
- au niveau de l'Administration sous-préfectorale : déficit de représentation technique (présence des services techniques théorique dans certaines sous-préfectures), surtout dans les régions les plus pauvres ;
 - le transfert de ressources financières vers les collectivités s'est traduit par une baisse ressources des préfetures et sous-préfetures qui devrait être compensée par des subventions d'équilibre. L'absence de ces subventions aggrave les difficultés financières des structures déconcentrées, notamment les préfetures en bute à des problèmes particuliers tels que la sécurisation des frontières et l'accueil de nombreuses missions officielles. Cet appauvrissement relatif des structures concernées constitue un facteur incitatif à la corruption et abus de pouvoir de la part des cadres de la tutelle qui ne peuvent ainsi exercer en toute quiétude leur mission.

Au niveau de la décentralisation

§ Viabilité financière et difficultés matérielles :

- dysfonctionnement et centralisation d'une partie importante de la gestion des finances publiques pénalisant la réalisation des dépenses budgétaires allouées aux services déconcentrés et décentralisés ;
- faible mobilisation des ressources financière imputable à la méconnaissance des potentiels fiscaux et l'absence d'un système de recouvrement spécifique géré par les collectivités locales et à l'impopularité de certains impôts locaux;
- manque de transparence dans la gestion des fonds dû notamment à la perception à la source de certaines recettes par les élus ; situation favorisée par la rareté des missions de contrôle des cadres de la tutelle.

§ Programmation et pilotage du processus :

- coordination encore insuffisante entre les départements ministériels et la persistance de conflits de compétence dans la mise en œuvre de la politique de décentralisation ;
- harmonisation insuffisante des approches de la multitude d'intervenants et disparités dans la définition des critères de priorité régionale en matière de développement local et d'appuis aux communautés ;
 - persistance de conflits d'attributions entre les élus locaux, préfets et sous-préfets ;
 - illettrisme et grand âge de certains présidents de CRD, notamment en Haute Guinée ;

- non tenue régulière des élections locales pour le renouvellement des présidents des CRD. Ce qui ne favorise pas la gestion des collectivités sur la base de l'obligation de résultats, ni l'amélioration des critères de choix des dirigeants ;
- imposition, de facto, de dirigeants de la mouvance présidentielle dans les localités où les partis politiques de l'opposition ont une certaine présence. Ce qui altère la position de principe selon laquelle « la politique d'une collectivité doit être exclusivement la politique de son développement ».

Au niveau de la participation de la société civile

En dépit de ces progrès réalisés, il ressort de l'observation du vécu quotidien du Guinéen que les relations entre l'administration et la société civile sont encore lourdement chargées de suspicion, de méfiance et de rejet. Le soutien politique des autorités à la structuration et au renforcement du pouvoir de la société civile demeure timide et parfois ambigu ; des tentatives d'infiltration des organes d'animation ont été relevées un peu partout. Ce qui dénote soit le caractère superficiel des concertations populaires qui sous-tendent, officiellement, toutes les stratégies nationales, soit un déphasage des comportements des cadres de l'administration par rapport aux grands principes exposés dans les discours.

Au niveau des ONG, les problèmes de gouvernance qui entravent l'accomplissement des missions qu'elles se sont définies sont relatifs :

- au manque de professionnalisme ;
- au caractère inadapté du cadre légal en vigueur²⁶ ;
- au détournement de missions (glissement vers une logique de marché au détriment de l'objectif social) ;
- à l'inefficacité relative des structures de suivi et d'encadrement des ONG.

Au niveau du mouvement syndical, ce sont les entraves à l'accès à l'information et les rivalités orchestrées entre les centrales qui réduisent considérablement la portée de l'action syndicale dans le pays.

La presse écrite survit difficilement compte tenu des nombreuses difficultés liées notamment au manque de professionnalisme qui lui impose parfois des coûts élevés de procès. Il n'existe qu'une radio nationale. Aucune radio privée n'a encore reçu l'autorisation d'émettre. De même, il n'existe qu'une seule chaîne nationale (publique) de télévision.

²⁶ Défini par l'ordonnance n°072/PRG/86

CONCLUSION

Il ressort de l'examen de nombreux projets, programmes et stratégies de développement économique et social que les problèmes de bonne gouvernance constituent une préoccupation majeure des partenaires au développement et des autorités guinéennes depuis les changements politiques et les réformes économiques engagés à partir de 1984. Mais, dans le cadre de ces interventions les objectifs définis étaient souvent trop ambitieux et n'ont généralement pas été conçus de façon complémentaire.

Cependant, l'état des lieux fait à partir des bilans globaux, notamment ceux de la SRP et du Programme Cadre de Renforcement de Capacités et de Bonne Gouvernance (PNUD), ainsi que des éléments d'analyse contenus dans le Rapport National sur le Développement Humain (PNUD) et d'autres évaluations de diverses sources montre que des progrès importants ont été réalisés en Guinée au niveau de chacune des dimensions principales de la bonne gouvernance. Mais ces progrès sont insuffisants et les acquis du passé ne semblent pas se consolider sur de nombreux points. De sorte que, s'il est manifeste que la crise que traverse actuellement la Guinée est d'ordre économique, juridique, économique et social, il est tout vrai que les causes de la crise vont largement au-delà des défaillances des fonctions directes de gestion de l'économie. On constate ainsi que, pour une large part, la crise provient d'une insuffisance des pratiques et capacités gouvernementales à gérer de manière transparente, rationnelle et efficace les affaires publiques du pays. Et le constat est quasiment unanime chez les partenaires que si les structures et certaines méthodes de gestion du développement socio-économique et politique du pays ne sont pas modifiées de façon judicieuse, la crise persistera et aucune amélioration notable et durable des conditions de vie des populations ne sera réalisée. Des efforts importants et harmonisés s'imposent donc à tous les acteurs pour améliorer la cohérence et l'efficacité des programmes de bonne gouvernance. La synthèse des principaux résultats de cette étude, reproduite dans le document 2 du rapport, a pour but de contribuer à mieux cibler ces efforts et faciliter l'harmonisation des interventions.

ANNEXE 1 : Liste des personnes rencontrées

Nom et prénoms	Fonction
Condé Abdoulaye	: Secrétaire Général chargé des affaires administratives, Préfecture de Kankan
Koulibaly Samba	: Directeur Préfectoral de l'économie et des finances, Préfecture de Lola
M. Bah Abdoulaye Mapenda	: Secrétaire Général chargé des affaires administratives, Préfecture de N'Zérékoré
M. Bah Mamadou Dian	: Sous-préfet de Popodara
M. Barry Algassim	: Préfet de N'Zérékoré
M. Barry Amadou katumba	: Secrétaire Général chargé des affaires administratives, Préfecture de Kindia
M. Barry Mamadou	: Secrétaire Général chargé des affaires administratives, Préfecture de Labé
M. Barry Samba Fraterna	: Directeur de Cabinet, Gouvernorat de Labé
M. Berquin Henri	: Conseiller culturel à l'Ambassade de France en Guinée
M. Camara Aboubacar Sidiki	: Directeur Préfectoral du Plan, Préfecture de Kouroussa
M. Camara Cécé Charles	: Directeur Préfectoral de l'économie et des finances, Préfecture de N'Zérékoré
M. Camara Mohamed Salif	: Directeur Préfectoral de l'économie et des finances, Préfecture de Kankan
M. Camara Salifou	: Conseiller communal, Mairie de Kankan
M. Camara Yaya	: Chef des services techniques, Mairie de Kankan
M. Condé Balla	: Chargé de l'organisation des collectivités, Préfecture de Mamou
M. Condé Sékou	: Secrétaire Général de la Commune Urbaine de Kankan
M. Diallo Alpha Ousmane	: Directeur de Cabinet, Gouvernorat de N'Zérékoré
M. Diallo Baïllo	: Secrétaire Général chargé des collectivités décentralisées, Préfecture de Kankan
M. Diallo El Hadj Boubacar Hottia	: Secrétaire Général chargé des collectivités décentralisées, Préfecture de Mamou
M. Diallo Habib Fadi	: 2 ^{ème} Maire adjoint, Mairie de Labé
M. Diallo Kenda	: Responsable du Programme « Démocratie et gouvernance » à l'USAID
M. Diané Mamadou	: Chef de service administratif, Commune de Kindia
M. Dramou Antoine	: Président du Conseil Régional de la Société Civile de N'zérékoré
M. Fujikawa Masahiro	: Chargé de la coopération économique à l'Ambassade du Japon en Guinée
M. Kaba El Hadj Manadia Fodé	: Député-Maire de la Commune Urbaine de Kankan
M. Kaba Lamine	: Receveur communal, Commune de Kindia
M. Kamano Julien Tamba	: Conseiller communal, Mairie de Kanka
M. Kourouma Fadama Itala	: Secrétaire Général chargé des collectivités décentralisées, Préfecture de N'Zérékoré
M. Kourouma Jean-Pierre	: Service budget, Préfecture de Kankan
M. Kpoghomou Charles Louty	: Secrétaire Général de la Commune Urbaine de N'Zérékoré
M. Lounsény Chérif	: Président du Conseil Régional de la Société Civile de Kankan
M. Mara Bernard	: Chef de section chargé des microréalisations, Préfecture de N'Zérékoré
M. N'Pouna Napeny Moïse	: Secrétaire Général chargé des collectivités décentralisées, Préfecture de Kindia
M. Nabé Oumar	: Secrétaire Général chargé des collectivités décentralisées, Préfecture de Lola
M. Ouendéno Mamadi	: Chef de section chargé de l'organisation des collectivités, Préfecture de N'Zérékoré
M. Sagno Jean Edouard	: 2 ^{ème} Maire-adjoint de Kankan
M. Souaré Fodé	: Comptable, Commune de Kindia
M. Soumah Ibrahim Barboza	: Préfet de Kankan
M. Tolno Bernard	: Chargé de l'organisation des collectivités, Préfecture de Labé
M. Traoré Ouremba	: Secrétaire Général chargé des collectivités décentralisées, Préfecture de Kouroussa
M. Youla Sékou	: Directeur Préfectoral du plan, Préfecture de Kindia
Mme Côté Elizabeth	: Représentante IFES en Guinée
Mme Diallo Djénabou	: 3 ^{ème} Maire adjointe, Mairie de Labé
Mme Keita Béatrice	: Chef de section chargée des affaires administratives et financières, Préfecture de N'Zérékoré

=