

## **La contribution du Secrétariat National pour le Renforcement des Capacités (SENAREC) à Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP) en République de Guinée**

Présentation du SENAREC comme structure de coordination des activités de gouvernance et de renforcement des capacités en Guinée

Par Amadou Oury Baldé  
Conakry, octobre 2005

### **Sommaire**

1	Introduction .....	1
2	Efforts et réalisations en matière de gouvernance et de renforcement des capacités. ....	3
2.1	DAP Gouvernance .....	3
2.2	Mise en œuvre du programme AFRITAC–Ouest pour la Guinée .....	3
2.3	Autres activités de renforcement de capacités en cours.....	4
3	Conclusions .....	4

### **1 Introduction**

Créé en 1999 pour coordonner les activités relatives à l'amélioration de la gouvernance et au renforcement des capacités en Guinée, tout en servant d'interface avec les partenaires au développement, le SENAREC a dès le départ cherché à faire l'état des lieux en matière de capacité.

Cet exercice a révélé une série de faiblesse au niveau de tous les secteurs.

Qu'il s'agisse des secteurs clefs de l'économie, que sont le commerce, les mines, et le secteur rural, ou des autres secteurs comme les infrastructures, l'éducation et la santé, l'emploi et la formation professionnelle, les faiblesses diagnostiquées constituent des obstacles déterminants à l'essor de ces secteurs.

Le diagnostic a révélé également qu'en dépit des appuis importants fournis par les partenaires au développement en matière de gouvernance et de renforcement des capacités, la plupart des programmes et projets initiés ont eu un impact limité, du fait notamment d'une absence de coordination des interventions des partenaires et, par conséquent, d'une duplication et fragmentation de l'évaluation des activités et de la faiblesse des capacités disponibles.

A la suite de ce diagnostic, la nécessité d'une stratégie nationale de renforcement des capacités basée sur l'identification de besoins prioritaires d'intervention s'est imposée. D'où l'élaboration et le lancement avec l'appui financier du Programme national des Nations Unies (PNUD) d'un programme national de renforcement des capacités et de gouvernance comportant quatre composantes s'articulant autour de:

- La décentralisation et la gouvernance locale,
- La modernisation de l'administration publique,
- La gestion économique,
- Le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit et
- La formation.

### **La composante décentralisation et la gouvernance locale**

Initié en 1986 par une réorganisation de l'administration et l'institution des collectivités décentralisées, le processus de décentralisation a pris toute son importance avec le DSRP du fait que les collectivités locales sont devenues pour le gouvernement comme pour les

partenaires au développement le point d'ancrage principal pour l'accès à des services publics de qualité. Cette composante appelle donc une convergence des actions des différents acteurs pour augmenter le bien-être des populations et cela implique un renforcement des capacités managériales des élus locaux, une promotion des finances locales, une décentralisation des procédures de gestion des finances publiques et une amélioration du cadre institutionnel de la décentralisation. Les structures concernées par cette composante sont principalement les services de l'administration du territoire et de la décentralisation, les communautés rurales de développement, les ONG, les coopératives, les associations et les groupements.

### **La composante modernisation de l'administration publique**

Devant les contraintes de toutes sortes posées par la globalisation et la libéralisation des échanges, le développement rapide de l'information et de la communication et les exigences de plus en plus pressantes des citoyens à l'égard de l'administration, celle-ci a l'obligation de rendre ses interventions plus pertinentes dans l'accomplissement de ses missions de service public.

Les objectifs globaux de cette composante s'articulent donc autour du renforcement du cadre institutionnel (adaptation des missions et des structures au nouveau rôle de l'Etat...), l'amélioration de la qualité de service public (adéquation des priorités des services publics et des ressources, rationalisation des coûts...), l'amélioration de la gestion des ressources humaines et le renforcement des compétences professionnelles des fonctionnaires.

### **La composante gestion économique**

La prise en compte de la gestion économique s'explique par une série d'insuffisances diagnostiquées au niveau des capacités d'analyse et de prévision dans le domaine macro-économique, au niveau de la gestion des finances publiques et au niveau du secteur privé. Les objectifs visés par cette composante sont donc l'amélioration des capacités en matière d'analyse et de prévision macroéconomique, de programmation et de gestion des finances publiques, de production de l'information statistique et la promotion du secteur privé. Les structures concernées par cette composante sont essentiellement l'administration centrale, la Banque centrale et les organisations patronales et professionnelles.

### **La composante renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit**

Cette composante vise essentiellement à améliorer le secteur de la justice et à renforcer les Institutions Républicaines (Cour Suprême, Juridictions, Assemblée Nationale, Conseil Economique et Social, Conseil National de la Communication...)

### **La composante formation**

En fin, la composante formation a pour objectif de renforcer les compétences professionnelles des fonctionnaires, des acteurs du secteur privé et de la société civile par une formation structurée. Il s'agit concrètement de promouvoir une réelle professionnalisation de la fonction publique, de renforcer les aptitudes des acteurs du secteur privé et de construire des institutions de formation crédibles.

Et pour chacune des composantes, il a été précisé des activités à mener, les résultats attendus et les indicateurs objectivement vérifiables.

La mise en œuvre du programme repose sur deux volets essentiels:

- Le cadre institutionnel
- L'évaluation régulière de l'état des capacités.

Pour l'essentiel, le SENAREC constitue le maillon principal de la mise en œuvre en assurant le Secrétariat du Comité de Pilotage et le suivi des activités.

## **2 Efforts et réalisations en matière de gouvernance et de renforcement des capacités**

### **2.1 DAP Gouvernance**

Pour la mise en œuvre du programme, le PNUD qui a fourni l'appui financier essentiel pour son élaboration, a mis en place d'un document d'appui concernant les composantes suivantes:

- gouvernance démocratique et participative,
- gouvernance économique .

En ce qui concerne la **gouvernance démocratique**, l'objectif recherché est la prévention des risques politiques et la consolidation de la paix, en s'appuyant sur la décentralisation et la déconcentration.

Dans ce cadre, des actions sont développées en direction des partis politiques, de la société civile, des institutions républicaines, de l'Administration du Territoire, du Secrétariat général du gouvernement et de la justice.

Pour ce qui est de la **gouvernance économique**, l'objectif poursuivi est d'arriver à une gestion des affaires publiques plus transparente, plus efficace et efficiente.

Les actions en cours visent à renforcer les structures de gestion macro-économiques (cadre macro-économique, tableau de bord de l'économie, Direction Nationale de la statistique etc.) et les structures de contrôle (Agence Nationale de Lutte contre la Corruption, chaîne des dépenses, Chambre des Comptes, Commission des Finances de l'Assemblée Nationale etc.). Toutes ces activités sont suivies et supervisées par un Comité de pilotage présidé par le SENAREC.

### **2.2 Mise en œuvre du programme AFRITAC–Ouest pour la Guinée**

Dans le but d'aider les pays d'Afrique Subsaharienne à consolider leur capacité à élaborer et à mettre en œuvre un cadre pour les politiques de réduction de la pauvreté et améliorer la coordination de l'assistance technique pour le renforcement des capacités, le Fonds Monétaire International (FMI) a créé un centre régional d'assistance technique de, AFRITAC en anglais. L'activité de ce centre consiste à élaborer et exécuter, à partir des besoins exprimés par chaque pays membre, un programme d'intervention axé à la fois sur un appui direct aux administrations concernées et sur des actions de formations.

C'est ainsi que les administrations économiques et financières comme les Directions Nationales de la statistique, du plan, du trésor, de la douane, des impôts, du budget ainsi que la Banque Centrale reçoivent périodiquement des experts missionnaires du centre pour des interventions programmées. Parallèlement, des séminaires de formation sont organisés en rapport avec les besoins exprimés par les pays membres.

Les activités du centre en Guinée sont suivies par un **Comité National** composé de représentants du Ministère de l'Economie et des Finances, de la Banque Centrale, de la Primature (à travers le SENAREC qui en est le rapporteur), du Ministère du Plan et du Ministère de la Fonction Publique. Le but poursuivi est de s'assurer que les activités de formation ou d'assistance développées par le centre cadrent bien avec le programme convenu pour le pays et qu'elles ont un impact sur l'amélioration des capacités. A noter que ce centre est basé à Bamako (Mali) et qu'il rayonne sur les pays d'Afrique de l'Ouest.

### **2.3 Autres activités de renforcement de capacités en cours**

La mise en œuvre du programme national de renforcement des capacités fait également intervenir des structures comme la Cellule d'Etudes de Politique Economique (CEPEC) dans le domaine de la recherche et de la formation à l'élaboration des politiques. Des formations sont ainsi programmées et dispensées périodiquement par les experts de la CEPEC en faveur des administrations financières et la Banque Centrale depuis plus de trois ans. Ces activités sont suivies par le SENAREC qui est en même temps membre du comité de Pilotage de la CEPEC.

Par ailleurs, le SENAREC est en train d'exécuter un travail de sensibilisation et d'assistance auprès de certaines structures de la société civile en vue d'un appui de la Fondation pour Renforcement des Capacités en Afrique (ACBF) pour les volets renforcements des capacités institutionnelles et humaines. Concrètement les ONG et autres acteurs de la société civile doivent adresser une requête à l'ACBF, indiquant les objectifs poursuivis, leurs programmes d'activités ainsi que la nature de l'appui sollicité.

Au total, les activités du SENAREC, comme le voit à travers cette brève présentation, cadrent parfaitement avec son rôle qui est principalement de promouvoir, évaluer et soutenir les initiatives et les actions de renforcement des capacités.

## **3 Conclusions**

Si gouvernance signifie:

- Droit d'expression et obligation de rendre compte,
- Stabilité politique et absence de violences graves,
- Efficacité des pouvoirs publics,
- Qualité des réglementations,
- Etat de droit et
- Maîtrise de la corruption,

on peut dire que la Guinée s'est globalement engagée dans cette direction depuis une vingtaine d'années. En effet, que ce soit sur les plans politique, institutionnel ou économique, les objectifs poursuivis visent tous à mettre le pays sur le chemin du processus démocratique. Même si des facteurs divers d'ordre interne et externe ralentissent ou dans certain cas bloquent momentanément le processus.

On citera pour mémoire parmi les acquis la pluralité politique, la création d'institutions républicaines, la libéralisation des ondes, l'élaboration d'une stratégie de lutte contre la pauvreté et la corruption et d'un nombre important de projets et programmes axés sur le renforcement des capacités et l'amélioration de la gouvernance etc.

Pour améliorer les prestations de l'administration publique, la récente création de l'Ecole Nationale d'Administration (ENA) constitue une mesure importante qui s'inscrit du reste dans la stratégie de formation et de qualification du personnel de l'administration.

S'agissant du processus SRP proprement dit, une meilleure coordination des interventions des partenaires en matière de gouvernance et de renforcement des capacités est nécessaire tout comme l'amélioration du suivi-évaluation par l'élaboration notamment d'indicateurs appropriés. Il nous semble important aussi d'impliquer plus étroitement (sous une forme à définir) les membres du groupe thématique Gouvernance dans le suivi-évaluation, en raison notamment de sa complexité et de son caractère transversal.

La coordination des interventions des partenaires permettrait de couvrir davantage les composantes et corrigerait le déséquilibre actuel qu'on observe entre elles.

Ministère du Plan PNUD

## Présentation du DAP Gouvernance

Par M. Gérard Coker  
Coordonnateur National

Le Gouvernement de la République de Guinée a adopté en 2002 le Programme National de Renforcement des Capacités et de Gouvernance (PNRCG).

Ce Programme est une réponse aux objectifs contenus dans le DSRP en matière de Renforcement des Capacités et d'amélioration de la Gouvernance avec un accompagnement du PNUD principalement. D'autres Partenaires se joignent cependant progressivement au Programme.

La mise en œuvre du PNRCG est faite conformément aux domaines de concentration retenus ayant conduit le projet à s'articuler autour des composantes suivantes:

- **La Gouvernance démocratique et participative;**
- **La Gouvernance économique.**

Ce projet vise à contribuer à la mise en œuvre des volets suivants du cadre de Résultats Stratégiques :

- Le Renforcement des Capacités du secteur public par l'établissement des normes et le respect des droits de l'homme ;
- L'Amélioration du système électoral ;
- L'Amélioration de l'efficacité, la responsabilité et la transparence du service public.

### A- Gouvernance Démocratique et Participative

- **Objectif:** La Gouvernance démocratique et participative est orientée vers la prévention des risques politiques et la consolidation de la paix par la régénérescence des conditions démocratiques à la base, et l'appui direct aux Acteurs civils et politiques.

Cet objectif s'appuie sur la décentralisation et la déconcentration, mises en œuvre depuis quelques années en Guinée, avec en toile de fond, la réalisation d'élections libres et transparentes dans un cadre consensuel.

### Situation de Départ en Matière de Gouvernance Démocratique

- Débat politique mal engagé;
- Fracture entre la base et le leadership des partis politiques de tous bords;
- Faiblesse des partis politiques à engager un véritable débat politique;
- Forte dose d'ethno stratégie;
- Faiblesse du niveau de culture politique des populations;
- Multiplicité et interprétations diverses souvent confuses, des textes de la décentralisation;
- Méconnaissance par les populations de leurs droits et devoirs.

## Actions Envisagées (1)

### A1■ Avec les bailleurs de fonds:

Poursuivre les échanges pour permettre d'élargir le consensus sur la nécessité de changer d'optique en privilégiant l'Ecoute, le Dialogue et la Persuasion au détriment de la confrontation.

### A2■ Avec les Partis Politiques.

Maintenir les contacts dans le but d'élargir le consensus sur la nécessité de repartir sur de nouvelles bases privilégiant plutôt la vision que chacun voudrait avoir de la Guinée à plus ou moins long Terme.

(suite)

## Actions Envisagées (2)

### A3■ Avec la Société Civile

Raffermir les relations entre Acteurs de la Société Civile.

Aider la Société Civile à mieux se structurer et se démarquer politiquement en vue d'un dialogue de niveau élevé avec les autres partenaires nationaux et internationaux. Les Universités, les médias et le Secteur Privé ne doivent pas être en reste, dans cette approche.

Implication plus forte de la Société Civile dans des prises de décisions relatives aux programmes de développement par la création d'un environnement organisationnel qui encourage tous les Acteurs clés à participer au développement.

### A4■ Avec les institutions Républicaines et l'Administration

Assurer un renforcement de capacités de ces institutions afin qu'elles soient à même de jouer leur rôle et de développer une synergie d'action entre elles.

Les stratégies multi sectorielles des différentes composantes du PNRCG sont mises en place pour renforcer les performances de l'administration et des Institutions Républicaines

Ces deux Entités sont appuyées par quelques actions spécifiques:

## 1- Assemblée Nationale

- Favoriser l'information du grand public sur les missions les attributions et le fonctionnement de l'Assemblée Nationale
- Permettre aux Députés d'avoir une bonne lecture de la loi de finances;
- Former les Députés en matière de contrôle budgétaire et de lecture de la loi de règlement afin de les amener à exercer sur l'exécutif un contrôle effectif et efficace ;
- Améliorer la formation des Députés en communication.

## 2- Cour Suprême

- Favoriser l'information du grand public sur les missions, les attributions et le fonctionnement de la Cour Suprême;
- Apporter un appui à toutes les Chambres de la Cour Suprême qui améliorerait leur environnement de travail

## 3- Conseil Économique et Social

- Concevoir et diffuser des outils pédagogiques sur les activités de plaider, de modérateur en cas de conflits entre l'État et le secteur privé et /ou la société civile;
- Comblent le déficit actuel de communication sociale en assurant plus de visibilité dans les actions entreprises ;
- Amener les décideurs politiques et économiques à une meilleure prise en compte des avis et recommandations exprimés par le Conseil Économique et Social .

#### 4- Administration du Territoire et Affaires Sociales

1. Élaborer une charte de Gouvernance territoriale participative, un code de l'administration du territoire et de la décentralisation, une loi sur les associations et coopératives et des textes réactualisés sur les conseils préfectoraux.
2. Réaliser des campagnes de sensibilisation à l'intention des populations, des élus locaux, des cadres des services déconcentrés et décentralisés sur la décentralisation et les enjeux des élections.
3. Mettre en place un plan d'action relatif à la sensibilisation des femmes en matière d'élection.
4. Former les femmes en leadership féminin leur permettant de se positionner dans les prises de décisions.

#### 5- Secrétariat Général du Gouvernement

- Réaliser la collecte, la saisie informatique des Lois et Textes adoptés depuis l'Indépendance ;
- Créer une base de données de ces lois;
- Créer un Site Web pour l'accès à cette base de données;
- Concevoir un répertoire administratif national.

#### 6. Justice et Droits Humains

- Contribuer à rendre les Décisions de Justice moins contestées et les citoyens plus conscients de leurs droits
- Harmoniser les codes en vigueur avec les textes de l'OHADA ;
- Concevoir et diffuser des outils pédagogiques sur les activités des juridictions ;
- Former les Magistrats et Auxiliaires de Justice en droit des Affaires ;
- Organiser des journées portes ouvertes sur la justice
- Recruter et former des jeunes magistrats et auxiliaires de justice en vue d'assurer une relève ordonnée de ce corps de métier;
- Améliorer la gestion des archives judiciaires ;
- Renforcer les équipements et les moyens de travail des juges.

- Renforcer les capacités des Organisations de défense des droits humains y compris la diffusion de ces droits en Langues Nationales
- Créer deux cliniques juridiques pour informer le public sur ses droits et ses devoirs
- Mette en place des Centres d'information de proximité dans toutes les régions
- Concevoir et diffuser une nouvelle carte d'identité scolaire

#### B. Gouvernance Économique

Objectif : la gestion des Affaires publiques plus transparente, efficace et efficiente;

#### Situation de départ en matière de Gouvernance Économique

- Mauvaise coordination des politiques de développement;
- Nombreuses lacunes en matière de gestion économique (planification stratégique et gestion macro-économique, programmation et suivi des dépenses publiques, gestion des finances publiques, informations statistiques, coordination de l'aide);
- Parution irrégulière des outils modernes de gestion;
- Non effectivité du système de contrôle (interne et externe);

## Actions envisagées

### **B1. Avec les structures de gestion macro-économique**

- Consolider les instruments de gestion macro économique en favorisant la production et la circulation plus régulière de l'information sur le cadrage macro-économique et le tableau de bord de l'économie;
- Renforcer les Capacités en matière de planification stratégique et de formulation des politiques économiques;
- Élaborer et mettre en place un schéma directeur de la statistique avec à terme, la création d'un institut national de la statistique;
- Réaliser l'Étude « Guinée vision 2025 », précédée évidemment d'une évaluation de la « Guinée vision 2010 »;
- Assurer une gestion plus efficace et une coordination de l'aide au développement et de l'investissement public;
- Réaliser une étude et un plan d'action du NEPAD.

### **B2. Avec les structures de contrôle**

- Aider à améliorer les Instruments de détection de la corruption
- Appuyer un plaidoyer pour la révision des statuts de l'Agence (Autonomie juridique et financière) ;
- Élaborer une Politique Nationale et un Plan d'Action de lutte contre la corruption;
- Élaborer un projet de loi anti-corruption et ses infractions assimilées;
- Mettre en réseau les différents corps de contrôle MEF/IGE/IGF/CC avec les régies de recettes et la chaîne des dépenses en vue de s'assurer en temps réel, de la pertinence, de l'exactitude, de la qualité des dépenses et du service fait;

- Améliorer les performances et le niveau de compétences des membres de la Chambre des Comptes.
- Améliorer conséquemment la productivité et la transparence des contrôles des opérations financières des comptables publics et parapublics.
- Assurer un partenariat efficace entre la commission des finances de l'AN et la Chambre des Comptes en matière de contrôle budgétaire.

## C- Conclusions (1)

### • La vision partagée

Apprendre aux Acteurs à construire un sens de l'engagement par la mise au point d'une vision commune de l'avenir que l'on cherche à créer

### • L'apprentissage

Apprendre à transformer les capacités collectives de réflexion des Acteurs nationaux qui travaillent ensemble pour qu'ils puissent en confiance développer une compétence et une intelligence plus grandes que la somme des talents individuels  
(suite)

## C- Conclusions (2)

### •Le partenariat

Apprendre aux Acteurs clés à comprendre les forces et les relations qui façonnent le comportement des systèmes.

Il convient de noter enfin que « les problèmes d'aujourd'hui proviennent des solutions d'hier » (Jay. Forrester)

Notre capacité à obtenir des résultats que nous souhaitons est handicapée par des sentiments tels que:

- > **Nos croyances sont la vérité !**
- > **La vérité est évidente !**
- > **Nos croyances sont fondées sur des données irréfutables !**
- > **Les données que nous choisissons sont les bonnes!**

Je vous remercie de votre bien aimable attention



# La Contribution de la Décentralisation à la Lutte contre la Pauvreté

Préparée par Dr. Yamori CONDÉ, Directeur Nationale  
Direction National de la Décentralisation (DND)  
Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation (MATD)

## Sommaire

1	La mise en œuvre de la politique de décentralisation en République de Guinée.....	1
1.1	Introduction.....	1
1.2	Processus de mise en place des collectivités.....	1
1.3	Acquis de la décentralisation.....	2
1.4	Difficultés actuelles .....	2
1.5	Perspectives .....	3
2	La contribution de la décentralisation à la lutte contre la pauvreté.....	3

## 1 La mise en œuvre de la politique de décentralisation en République de Guinée

### 1.1 Introduction

La politique de décentralisation constitue l'un des volets les plus importants des réformes engagées par le Gouvernement de la Deuxième République.

Elle trouve son origine dans le discours programme du Chef de l'Etat le 22 décembre 1985.

Son objectif principal est d'impliquer les populations à la gestion des affaires locales en vue de leur permettre de prendre en charge leur propre développement et de contribuer ainsi à la mise en place d'une administration au service du citoyen et tourné vers le développement.

La décentralisation guinéenne âgée de 20 ans est consacrée par le titre X (de l'organisation territoriale, Articles 88-90) de la Loi Fondamentale.

### 1.2 Processus de mise en place des collectivités

L'application de la décentralisation sur le terrain a débuté en 1986. De nombreux textes à caractère législatif et réglementaire régissant la formation, l'organisation et le fonctionnement des collectivités locales ont été élaborés et publiés entre 1986 et 1990.

Dès le départ, il a été retenu de créer les collectivités décentralisées en tenant compte des réalités spécifiques des villes et des zones rurales. Ainsi, les villes ont été structurées en quartiers, et les zones rurales en districts dès 1986. Des conseils de quartiers et des conseils de districts ont été mis en place.

Parallèlement à l'élaboration des textes instituant les Communes et les Communautés Rurales de Développement (CRD), des tests ont été faits par la mise en place:

- D'une CRD à Farmoriah (Basse Guinée) 1988 et
- D'une autre CRD à Timbi-Madina (Moyenne Guinée) en 1989.

Puis en 1990, 3 CRD ont été mises en place dans chacune des quatre (4) régions naturelles.

Ensuite, en 1991, 115 CRD ont été installées et en 1992 les 174 CRD restantes. Les 38 communes urbaines du pays ont été installées en juillet 1991.

Ainsi le territoire national est aujourd'hui entièrement couvert à la base par les collectivités décentralisées que sont:

- La ville de Conakry avec un statut particulier,
- Les 38 Communes Urbaines (CU) dont 33 à l'intérieur du pays et 5 à Conakry et
- Les 303 Communautés Rurales de Développement (CRD).

### **1.3 Acquis de la décentralisation**

Sur le plan institutionnel, les principaux acquis sont les suivants:

- La volonté politique manifeste du Gouvernement d'approfondir la décentralisation en donnant plus de pouvoirs et de moyens aux collectivités locales,
- L'adhésion des populations à cette politique,
- L'existence de textes législatifs et réglementaires adaptés au contexte actuel de la politique de décentralisation,
- La réalisation des études relatives à la mise en place de l'Observatoire de la décentralisation à la mise en place de l'association des élus, ainsi que la révision de la fiscalité locale,
- La couverture totale du territoire national en collectivités décentralisées (communes urbaines et communautés rurales de développement) et l'organisation régulière des élections communales a fortement contribué à asseoir l'esprit démocratique à travers le vote,
- L'engouement des populations pour le mouvement associatif, à ce jour plus de 1500 ONG et près de 4000 Coopératives et Groupements évoluent sur le terrain,
- L'appropriation de la démarche conduisant à l'identification, à l'analyse, à la priorisation et à la réalisation des actions des communautés sur une base participative à travers l'élaboration des plans de développement locaux (PDL) par l'ensemble des collectivités,
- L'élaboration par l'ensemble des collectivités locales de leurs plans de développement local,
- L'amélioration du taux de recouvrement des ressources des collectivités locales et la bonne pratique de gestion transparente par les collectivités,
- L'amélioration des capacités des cadres des services techniques pour assurer un meilleur accompagnement de processus de planification et de développement local,
- La mise en place d'une association des présidents des CRD,
- La mise en place de l'association des Maires de Guinée,
- L'élaboration du code des collectivités locales de la République de Guinée qui est adopté par le conseil des Ministres et transmis à l'Assemblée Nationale, et
- La promulgation des lois sur les associations et sur les groupements et les Coopératives.

### **1.4 Difficultés actuelles**

Malgré les acquis indéniables de la décentralisation dans notre pays, cette réforme capitale butte actuellement à des difficultés dont les principales sont les suivantes:

- Une certaine résistance à la décentralisation tant au niveau des structures centrales de l'Etat qu'à celui des services déconcentrés, en raison du fait que de nombreux cadres et agents animant les structures administratives n'ont pas suffisamment intériorisé les enjeux de cette politique.
- Une insuffisance de formation des cadres de l'administration et des élus locaux,
- Le taux d'analphabétisme élevé au niveau de la population constitue un handicap au progrès de la démocratie locale,
- Une faible mobilisation des institutions nationales autour de la décentralisation et de déficit de communication en la matière,

- Une insuffisance de ressources financières transférées aux collectivités et une absence d'institution financière de soutien et de crédit aux collectivités,
- Une faible coordination des projets et programmes intervenant dans le domaine de la décentralisation, et
- Une faible disponibilité de ressources financières et matérielles rendant difficile ou même impossible le suivi des collectivités.

### **1.5 Perspectives**

En dépit de ces difficultés, la généralisation de la décentralisation à tout le pays, sa reconnaissance par les acteurs institutionnels et les populations ainsi que les acquis incontestables sur le plan du développement socio-économique à la base, font que cette réforme institutionnelle est aujourd'hui irréversible.

Au cours des prochaines années, pour dynamiser davantage le processus de décentralisation en Guinée, il est envisagé:

- Le renforcement de la mobilisation de l'ensemble des forces vives du pays (institutions républicaines, classes politiques, société civile, élus locaux et populations) autour de cette réforme essentielle par la mise en œuvre d'une campagne de communication,
- L'amélioration du cadre institutionnel par l'adaptation des textes au contexte socio-politique du pays à travers le toilettage, la classification et l'harmonisation de tous les textes législatifs et réglementaires en vue de la promulgation d'une charte de la gouvernance territoriale participative et d'un code de l'administration du territoire et des collectivités locales,
- Le renforcement de la formation des acteurs aux niveaux: des citoyens, des élus, des agents des services techniques et des divers leaders d'opinion,
- La mise en place des organes délibérants auprès des circonscriptions administratives (régions, préfectures, sous-préfectures, districts et quartiers),
- L'amélioration de la situation financière des collectivités par:
  - Une meilleure mobilisation et une meilleure gestion des ressources budgétaires qui leur sont transférées,
  - La révision en leur faveur des clés de répartition de certains impôts et taxes,
  - La révision de la nomenclature budgétaire des collectivités et son adaptation aux réalités actuelles,
  - La mise en place d'un fonds de promotion de la décentralisation et d'une institution de prêt aux collectivités locales,
  - La réalisation d'infrastructures marchandes (abattoirs, gare routières, marchés, etc.).
- La dynamisation de la participation communautaire par l'institutionnalisation des instruments de mise en œuvre de la planification contractuelle et décentralisée,
- La coordination et l'harmonisation effectives par le Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation de toutes les initiatives actions, projets et programmes de soutien et de promotion de la politique de décentralisation,
- L'organisation le 18 décembre 2005 des élections communautaires et communales sur l'ensemble du Territoire,
- La redynamisation du fonctionnement des Seracco pour un meilleur suivi des actions des collectivités sur le terrain et la transmission des informations au niveau central.

## **2 La contribution de la décentralisation à la lutte contre la pauvreté.**

La décentralisation guinéenne, dès son lancement officiel, a voulu responsabiliser les populations celle là qui sont appelées les pauvretés et les sans voix en les organisant en collectivités locales, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

A ce titre on peut citer:

- L'ordonnance 019 du 20 avril 1991 portant organisation et fonctionnement des communes,
- L'ordonnance 092 portant création, organisation et fonctionnement des CRD,
- L'ordonnance 010 du mars 1990 portant régime fiscal et financier de la ville et les communes de Conakry et
- L'ordonnance 091 du 22 octobre 1990 portant régime fiscal et financier des CRD.

D'une manière générale, la décentralisation a permis la mobilisation des ressources internes et externes en faveur des collectivités.

Elle a accompagné des projets et programmes qui lui ont permis de faire asseoir des mécanismes de gestion durable des ressources mobilisées.

Elle a contribué à travers le PACV et le PDLG par exemple à mettre en place dans plus de 146 CRD des plans de développement communautaires (PDL ou PDC) élaborés sur la base des DP communautaires.

Ce processus a permis de renforcer la concertation le dialogue à la base et a abouti à l'élaboration d'un plan annuel d'investissement PAI dans chaque CRD.

Pour mieux outiller les communautaires dans la lutte contre la pauvreté, la décentralisation a initié et exécuté un vaste programme de renforcement des capacités par le biais de la formation et de l'encadrement continu des élus, des membres des comités de gestion, de transparence, de passation des marchés, de suivi des travaux et des cadres des services déconcentrés de différents départements

La mise en place de stratégie concentrée d'entretien des infrastructures socio-économiques réalisées par les collectivités constitue une des préoccupations actuelles du développement en charge de la décentralisation.

L'autre préoccupation est comment rendre effective la décentralisation sectorielle au niveau des collectivités afin de contribuer harmonieusement dans la lutte durable contre la pauvreté.

Il faut cependant noter que toutes les préoccupations notamment:

- L'institutionnalisation et l'harmonisation des PDL, et
- La décentralisation sectorielle, prise en compte par le code des collectivités déjà transmis à l'Assemblée nationale pour approbation.

La contribution de la décentralisation dans la lutte contre la pauvreté s'est traduite également par d'autres activités:

- La décentralisation a initié une étude sur l'amélioration des recettes des collectivités,
- Elle a initié la mise en place de l'association des Présidents des CRD et l'association des Maires de Guinée,
- Elle a contribué à la promotion de la société civile (ONG, coopératives et groupements etc..)

La réalisation de nombreuses infrastructures dans les collectivités s'inscrit dans l'objectif d'améliorer l'accès des populations aux services sociaux de base (écoles, centres de santé, forages etc.).

Le renforcement des capacités des ressources humaines au niveau local constitue l'un des volets les plus importants réalisés dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, tant il est vrai que le renforcement des moyens d'agir au niveau local est une forme de réduction de la pauvreté. Il convient de citer l'organisation des élections communales et communautaires le 18 décembre 2005.

Le Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation (MATD), conscient de l'évolution socio-économique de notre pays, s'est attelé ces dernières années aux toilettes et à l'amendement de textes législatifs et réglementaires afin de les adapter au contexte actuel. Sont disponibles à ce jour, les textes relatifs:

- Au code des collectivités,
- A la loi sur les associations,
- A la charte de la gouvernance territoriale participative,
- A l'Observatoire de la décentralisation,
- A l'organisation et au fonctionnement des circonscriptions territoriales et de leurs organes délibérants et consultatifs, notamment le conseil préfectoral de développement (CPD) et les conseils de gouvernance.

Il est important de rappeler que ni les textes, ni les structures, ni les procédures ne solutionneront les problèmes posés si les mentalités n'évoluent pas conjointement vers une meilleure capacité à prendre en charge et à gérer le changement avec la participation de tous les acteurs et partenaires au développement.

Nous souhaitons vivement que l'ensemble des ministères sectoriels s'approprie les différents textes législatifs et réglementaires produits pour qu'ensemble nous accompagnions les populations dans leurs efforts de développement à la base et dans le processus de lutte contre la pauvreté.

### **Contact**

Dr Yamori Condé, Directeur National  
Direction Nationale de la Décentralisation (DND)  
Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation (MATD)  
Immeuble Air France 5<sup>e</sup> étage  
Tél. 45-45-06/58-05-28

## Indice de Perception de la Corruption 2005 de Transparency International

Présenté par Mamadou Taran Diallo  
Conakry, octobre 2005

### Sommaire

1	Présentation de TI et AGT .....	1
1.1	Transparency International (TI) .....	1
1.2	Association Guinéenne pour la Transparence (AGT) .....	1
2	Indice de Perception de la Corruption 2005 de Transparency International.....	1
2.1	Note de classement.....	1
2.2	Nombre de pays classés .....	1
2.3	Sources des données.....	2
2.4	Classement des pays développés .....	2
2.5	Classement de quelques pays africains .....	2
2.6	Comment la corruption est-elle définie dans l'indice? .....	2
3	Outils de mesures de TI .....	2
3.1	L'Indice de Perception de la Corruption (IPC) .....	2
3.2	Le Baromètre Mondial de la Corruption (BMC).....	2
3.3	L'Indice de Corruption des Pays Exportateurs (ICPE) .....	2
4	Constats de l'IPC 2005 .....	2
5	Adresses utiles.....	3
6	Contact .....	3

### 1 Présentation de TI et AGT

#### 1.1 *Transparency International (TI)*

Créée en 1993, TI est la principale ONG internationale consacrée exclusivement à la lutte contre la corruption. TI comprend 90 sections nationales à travers le monde et a son siège à Berlin (République Fédérale d'Allemagne).

#### 1.2 *Association Guinéenne pour la Transparence (AGT)*

Créée en 2000, l'AGT, ONG nationale de lutte contre la corruption et de promotion de la bonne gouvernance, est agréée par le Gouvernement guinéen en 2004. Depuis avril 2005, l'AGT est le contact national de Transparency International (TI) en Guinée.

### 2 Indice de Perception de la Corruption 2005 de Transparency International

Publié le 18 octobre 2005, l'IPC de TI est une enquête composite qui reflète les perceptions d'hommes d'affaires et analystes pays, résidents ou non-résidents. L'indice est basé sur 16 sondages différents de 20 institutions indépendantes. Pour être inclus dans l'IPC, un pays doit apparaître dans au moins trois (3) sondages. Il en résulte qu'un certain nombre de pays, y compris ceux qui pourraient figurer entre les plus corrompus, ne sont pas compris dans l'IPC en raison du manque de données disponibles.

#### 2.1 *Note de classement*

La note de l'IPC s'étend de 10 (probité élevée) à 0 (très corrompus).

#### 2.2 *Nombre de pays classés*

159 pays du monde ont été classés dont 44 pays africains. La Guinée ne figure pas dans le classement puisque n'ayant obtenue que 2 séries de données sur 3 requises.

### 2.3 Sources des données

Les sources de données de l'IPC 2005 se fondent sur 16 enquêtes et sondages de 10 organismes indépendants. Les données sont fournies gracieusement et en toute confidentialité à TI qui s'assure de leur qualité, honnêteté et fiabilité.

Le pays le moins corrompu est **l'Islande** (premier) et le plus corrompu est le **Tchad** (dernier).

### 2.4 Classement des pays développés

Le Royaume Uni (11<sup>e</sup>), le Canada (14<sup>e</sup>), l'Allemagne (16<sup>e</sup>), les Etats-Unis d'Amérique (17<sup>e</sup>), la France (18<sup>e</sup>) et le Japon (21<sup>e</sup>).

### 2.5 Classement de quelques pays africains

Pays	Rang mondial	Rang africain	Note
Botswana	32	1	5.9
Tunisie	43	2	4.9
Sénégal	78	11	3.2
Mali	88	14	2.9
Sierra Léone	126	29	2.9
Libéria	137	33	2.2
Côte d'Ivoire	152	41	1.9
Nigéria	152	41	1.9
Tchad	159	44	1.7

### 2.6 Comment la corruption est-elle définie dans l'indice?

TI concentre son attention sur la corruption dans le secteur public et définit la corruption comme **l'abus d'une charge publique à des fins d'enrichissement personnel**.

## 3 Outils de mesures de TI

### 3.1 L'Indice de Perception de la Corruption (IPC)

L'IPC évalue la perception des niveaux de corruption à l'échelle des pays. L'IPC est publié depuis plus de 10 ans.

### 3.2 Le Baromètre Mondial de la Corruption (BMC)

Le BMC s'intéresse aux attitudes du grand public envers la corruption et ses expériences liées à la corruption entre le grand public. Le BMC est publié depuis 2003.

### 3.3 L'Indice de Corruption des Pays Exportateurs (ICPE)

L'ICPE se concentre sur la propension des entreprises originaires des principaux pays exportateurs à verser des pots-de-vin à l'étranger, créant ainsi le côté de l'offre de la corruption. L'ICPE, complément de l'IPC, souligne que dans les transactions internationales, la corruption implique non seulement ceux qui reçoivent, mais aussi ceux qui donnent.

## 4 Constats de l'IPC 2005

L'IPC 2005 met en évidence le double fardeau de la pauvreté et de la corruption que portent les pays les moins développés du monde.

«La corruption est une cause majeure de la pauvreté ainsi qu'un obstacle pour la contrer. Ces deux fléaux s'alimentent réciproquement, enfermant les populations dans le cycle de la misère. La corruption doit être combattue avec vigueur pour que toute aide allouée puisse provoquer une vraie différence pour libérer les gens de la pauvreté» a déclaré Peter Eigen, Président de TI.

La lutte contre la corruption doit être au centre des préoccupations pour la réduction de la pauvreté, de l'extrême pauvreté avant 2015 et pour la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

L'investissement étranger est faible dans les pays corrompus et les pays qui luttent contre la corruption et améliorent leur Gouvernance perçoivent "un dividende de développement" comme l'atteste l'annulation de dette pour 19 pays les plus pauvres du monde.

«La corruption n'est pas une catastrophe naturelle: c'est un pillage froid et calculé de nombreuses opportunités pour les hommes, femmes et enfants qui sont le moins à même de se protéger. Les dirigeants doivent aller au-delà des simples promesses orales et tenir leur parole de fournir les ressources nécessaires pour s'engager dans l'amélioration de la gouvernance, de la transparence et de la responsabilité redditionnelle.» David Nussbaum, Directeur Exécutif de TI.

## 5 Adresses utiles

**TI:** [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

**IPC2005:** [www.transparency.org/surveys/#cpi](http://www.transparency.org/surveys/#cpi)

[www.icgg.org](http://www.icgg.org)

**BMC:** [www.transparency.org/surveys/index.html#barometer](http://www.transparency.org/surveys/index.html#barometer)

**ICPE:** [www.transparency.org/surveys/#bpi](http://www.transparency.org/surveys/#bpi)

## 6 Contact

Mamadou Taran Diallo

Président de l'Association Guinéenne pour la Transparence (AGT)

Contact National de Transparency International (TI) en Guinée

B.P. 4477 Conakry

Tél. 25-41-95

E-mail [mtaran2@yahoo.fr](mailto:mtaran2@yahoo.fr)



## Droit international et lutte contre la pauvreté

Par Nicolas Dupic, GTZ  
Conakry, octobre 2005

### Sommaire

1	Préambule: Qu'est-ce que le droit au niveau national? .....	1
2	Le droit international .....	2
2.1	Les principes de base .....	2
2.2	Les sources .....	2
2.3	Les applications .....	2
2.4	Les sanctions .....	2
3	Les Droits de l'Homme .....	3
3.1	Définition.....	3
3.2	Les grandes distinctions.....	3
3.3	Qui peut commettre une violation des droits de l'homme? .....	3
3.4	Les principales conventions ratifiées par la Guinée.....	4
3.5	Les Droits de l'Homme au niveau régional .....	4
4	Droit International Humanitaire (DIH) .....	7
4.1	Qu'est-ce que le DIH? .....	7
4.2	D'où vient le DIH? .....	7
4.3	Où trouve-t-on le DIH? .....	8
4.4	Quand est-ce que le DIH s'applique-t-il? .....	8
4.5	Que couvre le DIH? .....	9
4.6	Qu'est-ce que la «protection»?.....	9
4.7	Le DIH est-il réellement appliqué? .....	9
4.8	Comment mettre en oeuvre le DIH? .....	9
5	Les principaux liens entre le droit international et la lutte contre la pauvreté .....	10

### 1 Préambule: Qu'est-ce que le droit au niveau national?

Le droit est constitué de l'ensemble des règles adoptées par une collectivité humaine et qui organisent la vie des individus en société. Chaque société se donne les moyens d'organiser sa vie collective et ses relations avec les autres communautés d'une façon harmonieuse selon «une règle du jeu» préétablie et connue de tous.

- Il comprend une fonction normative qui consiste à fixer le contenu des standards de comportement.
- Il comprend également une fonction judiciaire qui consiste à fixer les moyens d'en assurer le respect.

Dans un système de droit ce n'est pas la victime qui se rend justice.

C'est la collectivité qui sanctionne les manquements à l'ordre public ou social et c'est elle qui se charge d'indemniser ensuite la victime.

Dans les sociétés nationales, le principe de contrat social exprime le consentement de l'ensemble des individus à être régis par des règles collectives<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Bouchet Saulnier, F.: *Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, Paris, La découverte, 2000, p. 170

## **2 Le droit international**

### **2.1 Les principes de base**

Dans la société internationale, les Etats adoptent entre eux des pactes ou conventions. Les Etats restent souverains, mais ils peuvent limiter leur souveraineté en prenant, par convention, des engagements qui limitent leur liberté dans certains domaines.

Le droit international est l'ensemble des règles adoptées par les Etats pour régir leurs relations entre eux (droit international public) et entre les personnes physiques ou morales de nationalités différentes (droit international privé).

L'acteur principal au niveau du droit international est l'Etat, d'où l'importance de définir ce que constitue un Etat au niveau du droit international.

Quatre éléments constituent un Etat:

- Une population permanente,
- Un territoire défini,
- Un gouvernement et
- La capacité de rentrer en relation avec d'autres Etats.<sup>2</sup>

Le droit international définit un Etat comme une entité qui a un territoire défini et une population permanente, sous le contrôle de son gouvernement, qui s'engage ou à la capacité de s'engager dans des relations formelles avec d'autres entités.

### **2.2 Les sources**

- a) Les conventions internationales,
- b) La jurisprudence: Le contenu des décisions rendues par les tribunaux. Il existe maintenant des tribunaux internationaux qui participent à ce processus.
- c) La coutume: C'est-à-dire la pratique répétée, perçue comme légitime. Le droit international laisse une grande place à la coutume, c'est-à-dire au comportement établi et répété des Etats.

### **2.3 Les applications**

Le droit international s'applique de façon différente selon les cas sur le territoire de chaque Etat. Si une norme est écrite de façon suffisamment précise, elle peut créer des droits directement au profit de ceux qui vont l'invoquer.

D'autres normes nécessitent l'adoption de règles complémentaires ou la mise en place de procédures pour que les individus puissent se prévaloir des droits qu'elles énoncent. Il faut souvent en effet qu'une loi intègre dans le droit national les dispositions d'une convention internationale pour qu'un individu puisse l'invoquer à son profit. En d'autres termes on parle de transposition du contenu d'une convention internationale au sein de la législation d'un pays.

### **2.4 Les sanctions**

#### **2.4.1 Au niveau national**

La sanction des violations du droit est effectuée par des tribunaux. Cette sanction a pour but de rétablir l'ordre public et d'indemniser la victime.

---

<sup>2</sup> Montevideo Convention on Rights and duties of states 1933

### **2.4.2 Au niveau international**

Dans l'ordre international, la fonction judiciaire est limitée. Ceci-dit la Cour Pénale Internationale a compétence sur un certain nombre de délits.

Il existe aussi une Cour Internationale de Justice chargée de juger les Etats en cas de violations de leurs obligations internationales. Mais elle n'est pas compétente en matière pénale et ne peut pas juger des individus.

En cas de violation grave du droit international humanitaire (crimes de guerres, crime contre l'humanité), les auteurs des faits peuvent être poursuivis par n'importe quel tribunal de n'importe quel pays, selon le principe de juridiction universelle. La Cour Pénale Internationale selon certaines conditions peut être compétente pour juger des individus ayant commis de tels crimes. Il existe également des tribunaux pénaux internationaux «ad hoc» chargés de juger les auteurs des crimes commis en ex-Yougoslavie et au Rwanda.

En cas de violation des Droits de l'Homme, il existe trois tribunaux régionaux:

- La Cour européenne des Droits de l'Homme,
- La Cour interaméricaine des droits de l'homme, et
- La Cour africaine des Droits de l'Homme et des peuples (CADHP) dont le statut est entré en vigueur le 25 janvier 2004.

Certaines de ces violations peuvent relever de la compétence de la Cour Pénale Internationale si elles s'inscrivent dans le cadre d'une politique de crime contre l'humanité, de crimes de guerre ou de génocide.

## **3 Les Droits de l'Homme**

### **3.1 Définition**

L'expression «Droits de l'Homme» recouvre les droits dont toute personne jouit. Ils sont la reconnaissance juridique de la dignité humaine et de l'égalité entre les êtres humains. Ces droits définissent les conditions indispensables au développement de la personne. On considère les Droits de l'Homme comme indivisibles, inaliénables et universels. Malgré cela certains de ces droits peuvent être limités ou suspendus dans les situations de troubles ou de conflit. Dans ces situations certains standards minima de traitement de la personne humaine restent impératifs. On parle de droits indérogeables ou de garanties fondamentales.

### **3.2 Les grandes distinctions**

Au niveau des Droits de l'Homme on peut faire une distinction entre:

- Droits civils,
- Droits politiques,
- Droits économiques, et
- Droits à l'environnement.

### **3.3 Qui peut commettre une violation des droits de l'homme?**

Une violation des Droits de l'Homme est commise seulement par l'Etat au travers de ses agents en l'occurrence:

- La police,
- Les forces armées,
- Le gouvernement,
- Les agents de l'administration locale, et
- Les cours et tribunaux.

### **3.4 Les principales conventions ratifiées par la Guinée**

Les conventions applicables aux Droits de l'Homme sont principalement applicables en temps de paix, mais ces conventions internationales établissent clairement la liste des droits qui doivent être respectés dans toutes les circonstances.

Les principales conventions relatives aux Droits de l'Homme ratifiées par la Guinée sont les suivantes:

- Déclaration universelle des droits de l'homme, A.G. res. 217A (III), U.N. Doc A/810 à 71 (1948).
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques, A.G. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) at 52, U.N. Doc. A/6316 (1966), 999 U.N.T.S. 171, entrée en vigueur le 23 mars 1976. Ratifiée par la Guinée en 1978.
- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, A.G. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) à 49, U.N. Doc. A/6316 (1966), 993 U.N.T.S. 3, entrée en vigueur le 3 janvier 1976. Ratifiée par la Guinée en 1978.

Certains sujets font l'objet de convention particulière:

- Droits de la femme: Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, A.G. res. 34/180, 34 U.N.GAOR Supp. (No. 46) à 193, U.N. Doc. A/34/46, entrée en vigueur le 3 septembre, 1981. Ratifiée en 1982.
- Droits de l'enfant: Convention relative aux droits de l'enfant, A.G. res. 44/25, annex, 44 U.N. GAOR Supp. (No. 49) à 167, U.N. Doc. A/44/49 (1989), entrée en vigueur le 2 sept., 1990. Adhésion de la Guinée en 1990

### **3.5 Les Droits de l'Homme au niveau régional**

La création d'un système cohérent de protection des Droits de l'Homme en Afrique répond à un mouvement international plus large d'élaboration de systèmes régionaux de protection des Droits de l'Homme initié par l'adoption de la Convention européenne des Droits de l'Homme en 1950 suivie de la mise en place d'une Cour européenne des Droits de l'Homme et par l'entrée en vigueur de la Convention américaine des Droits de l'Homme en 1969 créant la Cour interaméricaine des droits de l'Homme.

Le retard pris dans l'établissement du système africain correspond principalement à l'environnement politique et social des années 1970 et 1980 marqué par des chefs d'Etat plus soucieux de s'intégrer sur la scène internationale par des déclarations de bonnes intentions que de promouvoir et protéger réellement les Droits de l'Homme sur le continent africain.

#### **3.5.1 La Charte africaine des Droits de l'Homme et des peuples**

La Charte africaine, adoptée par la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) le 27 juin 1981 à Nairobi, Kenya, est entrée en vigueur le 21 octobre 1986 et a été ratifiée par tous les Etats membres de l'Union Africaine. L'Union Africaine (UA) a pris la succession de l'OUA le 26 mai 2001. La Guinée a ratifié la Charte en 1982.

Ouvrant une nouvelle ère de protection des Droits de l'Homme en Afrique, la Charte s'inspire tant des textes juridiques internationaux et régionaux de protection des Droits de l'Homme que des traditions juridiques africaines.

Sa conception du terme «Droit de l'Homme» est extensive, ce qui la différencie des autres conventions: Elle comprend non seulement les droits civils et politiques mais également les droits économiques, sociaux et culturels ainsi que les droits des peuples.

### **3.5.2 La Commission africaine des Droits de l'Homme et des peuples**

C'est la Charte africaine qui prévoit la création de la Commission africaine (art. 30 de la Charte), mécanisme de contrôle d'application de la Charte par les Etats parties. Entrée en fonction depuis le 2 novembre 1987, la Commission, qui siège à Banjul, Gambie, a un double mandat de promotion et de protection des droits de l'Homme sur le continent africain (art. 45 de la Charte). La Commission se réunit en session deux fois par an pour examiner les rapports des Etats et les communications sur les violations des Droits de l'Homme portées à son attention.

La Commission était donc au départ, le seul organe destiné à la protection et à la promotion des Droits de l'Homme sur le continent africain. A la différence des Conventions européenne et américaine de protection des Droits de l'Homme, la Charte africaine ne prévoit pas la mise en place d'une cour des Droits de l'Homme. Si la question de la création d'un organe juridictionnel s'est posée, elle fut jugée inutile. En effet, durant l'élaboration de la Charte africaine, deux tendances se sont dessinées: l'une, minoritaire, était favorable à la création d'une cour pour compléter le dispositif de protection des Droits de l'Homme. L'autre, majoritaire, rejetait cette idée en se fondant sur le respect des traditions juridiques africaines qui donnent la préférence aux règlements politiques des différends, les Etats africains étant attachés à préserver leur souveraineté.

### **3.5.3 La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples**

Un organe juridictionnel et consultatif destiné à renforcer le système de protection des droits de l'Homme en Afrique. Objectif: pallier les carences de la Commission africaine.

La Cour africaine a été créée pour pallier les faiblesses de la Commission africaine. Si la Commission manque de moyens financiers pour s'acquitter pleinement de son rôle de promotion des Droits de l'Homme, ses sessions publiques sont néanmoins un lieu d'échanges entre les représentants des Etats et les ONG, et un lieu d'information sur la situation des droits de l'Homme en Afrique. La Commission appelle constamment à la ratification des instruments régionaux de protection des Droits de l'Homme. Elle propose des séminaires de formation aux défenseurs des Droits de l'Homme.

Le rôle de protection des Droits de l'Homme de la Commission est plus problématique. Principalement créée dans l'optique de régler les conflits à l'amiable dans un souci de sauvegarde de la souveraineté de chaque Etat partie, la Commission peine à condamner les Etats pour leurs violations des droits de l'Homme. Trop peu de résolutions sont prises à cet effet lors des sessions de la Commission.

L'intérêt de porter des communications pour examen à la Commission est relatif: le délai d'examen des communications est très variable, souvent trop long, entre 2 et 8 ans (la décision *Diakité v. Gabon* a été rendue en 2000 alors que l'affaire a été portée devant la Commission en 1992). Les Commissaires tentent toujours de privilégier les règlements à l'amiable au détriment de l'efficacité malgré l'urgence des cas qui leur sont présentés. Les délais sont également prolongés par le laps de temps accordé entre la réception de la communication et la décision d'admissibilité; la jonction des communications portant sur un même pays; l'absence de priorité dans l'examen des communications; une procédure imprécise; des sessions écourtées par manque de moyens financiers; des retards dans l'exécution des missions d'information et la finalisation des rapports; le manque de personnel au Secrétariat de la Commission.

Si les décisions de la Commission concernant les communications sont intéressantes et progressistes en matière de protection des Droits de l'Homme, leurs effets sont nuls car en général non appliquées par les Etats condamnés. La Commission éprouve également des

difficultés à mettre en place des missions d'enquête en raison d'un budget inadéquat et du fait que certains Etats refusent quasi systématiquement aux Commissaires le droit d'entrer sur leur territoire. Les rapports de mission sont peu rendus publics ou tardivement.

Enfin le travail de la Commission africaine dans la protection des droits de la Charte manque de véritable visibilité. Les *Bulletins* et *Revue*s de la Commission dans lesquels sont répertoriés les résolutions, déclarations et décisions, paraissent très irrégulièrement et sont peu diffusés.

Le site Internet de la Commission est rarement mis à jour. Ces manquements dans l'accomplissement de son mandat de protection des Droits de l'Homme peuvent s'expliquer par une absence de capacité et de volonté à remplir pleinement son rôle: un budget insuffisant; un caractère intrinsèque quasi-judiciaire aux décisions plus incitatives qu'obligatoires; des commissaires qui, malgré les dispositions de la Charte assurant leur haute intégrité et indépendance, sont trop souvent des représentants d'Etat, ambassadeurs et même des ministres.

**La compétence consultative de la Cour** (art. 4 du Protocole): La Cour peut donner un avis à la demande d'un Etat membre de l'UA ou d'une organisation reconnue par l'UA, sur les droits garantis par la Charte ou sur toute autre disposition d'un instrument juridique relatif aux Droits de l'Homme.

**Le règlement à l'amiable des conflits** (art. 9 du Protocole): La Cour « peut tenter » de régler à l'amiable les conflits avant d'engager une procédure contentieuse de règlement des différends.

**La compétence contentieuse de la Cour** (art. 3, 5, 6, 7 du Protocole): La Cour a une double compétence contentieuse. La Cour peut recevoir et traiter les requêtes émanant de la Commission africaine, d'un Etat partie au Protocole et de toute organisation internationale africaine, tendant à dénoncer la violation des droits de l'Homme par un Etat partie. Les ONG ayant le statut d'observateur<sup>3</sup> auprès de la Commission africaine et les individus peuvent également saisir la Cour, si et seulement si l'Etat mis en cause dans la violation des droits de l'Homme a accepté une telle compétence, conformément à l'article 34.6 du Protocole. (Chapitre 4) La Cour est également compétente (art. 3 du Protocole) pour statuer sur tout différend porté à sa connaissance concernant l'interprétation des dispositions de la Charte et de tout autre instrument pertinent relatif aux Droits de l'Homme ratifié par les Etats concernés.

---

<sup>3</sup> Deux ONG guinéennes ont le statut d'observateur :

- Organisation Guinéenne de Défense des Droits de l'Homme et du Citoyen.
- Commission Africaine des Promoteurs de la Santé et des Droits de l'Homme.

### Comparaison entre la Commission africaine et la Cour Africaine

	<b>Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples</b>	<b>Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples</b>
<b>Acte fondateur</b>	La Charte africaine des Droits de l'Homme et des peuples adoptée le 27 juin 1981, entrée en vigueur le 21 octobre 1986	Le Protocole à la Charte africaine portant création de la Cour africaine des Droits de l'Homme et des peuples adopté le 10 juin 1998, entré en vigueur le 25 janvier 2004
<b>Siège</b>	Banjul - Gambie	Pas encore décidé
<b>Composition</b>	11 Commissaires	11 juges
<b>Compétence</b>	-l'interprétation de la Charte -l'application de la Charte en cas de violation des Droits de l'Homme par un Etat partie	-l'interprétation de la Charte -l'application de la Charte et de tout autre instrument pertinent en cas de violation des Droits de l'Homme par un Etat partie
<b>Saisine</b>	-les Etats parties -les individus et ONG ayant le statut d'observateur auprès de la Commission	-la Commission -l'Etat partie qui a saisi la Commission -l'Etat partie contre lequel une plainte a été introduite -l'Etat partie dont le ressortissant est victime d'une violation des droits de l'Homme; -les organisations intergouvernementales africaines. -les individus et les ONG dotées du statut d'observateur auprès de la Commission, conformément à l'article 34(6) du Protocole
<b>Décision</b>	incitative	obligatoire

## 4 Droit International Humanitaire (DIH) <sup>4</sup>

### 4.1 Qu'est-ce que le DIH?

Le droit international humanitaire (DIH) est un ensemble de règles qui, pour des raisons humanitaires, cherchent à *limiter les effets des conflits armés*. Il protège les personnes qui ne participent pas ou plus aux combats et restreint les moyens et méthodes de guerre. Le DIH est également appelé «droit de la guerre» ou «droit des conflits armés».

Le DIH fait partie du droit international qui régit les relations entre États. Ce dernier est formé d'accords conclus entre États, appelés traités ou conventions, de la coutume internationale, constituée par la pratique des États reconnue par eux comme étant obligatoire, ainsi que des principes généraux du droit.

### 4.2 D'où vient le DIH?

Les origines du DIH remontent aux règles énoncées par les civilisations anciennes et les religions. La guerre a toujours connu certaines lois et coutumes. La codification du DIH au niveau universel a commencé au XIXe siècle. Depuis, les États ont accepté un ensemble de

<sup>4</sup> CICR: *Qu'est-ce que le droit international humanitaire?*, Services consultatifs en Droit International Humanitaire, Juillet 2004.

règles fondées sur l'expérience amère de la guerre moderne et représentant un équilibre minutieux entre les préoccupations humanitaires et les exigences militaires des États.

À mesure que la communauté internationale s'est élargie, un nombre croissant d'États ont contribué à son développement. Le DIH peut aujourd'hui être considéré comme un droit véritablement universel.

#### **4.3 Où trouve-t-on le DIH?**

Le DIH se trouve essentiellement dans les quatre **Conventions de Genève de 1949**. La quasi-totalité des États est aujourd'hui liée par celles-ci. Les Conventions de 1949 ont été complétées par deux traités: les deux **Protocoles additionnels de 1977 relatifs à la protection des victimes des conflits armés**.

D'autres textes interdisent l'emploi de certaines armes et tactiques militaires ou protègent certaines catégories de personnes ou de biens. Il s'agit notamment de:

- La Convention de la Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et ses deux Protocoles;
- La Convention de 1972 sur les armes biologiques;
- La Convention de 1980 sur certaines armes classiques et ses cinq Protocoles;
- La Convention de 1993 sur les armes chimiques;
- La Convention d'Ottawa de 1997 sur les mines antipersonnel;
- Le Protocole facultatif de 2000 se rapportant à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés.

De nombreuses règles de DIH sont désormais considérées comme appartenant au droit coutumier, c'est-à-dire comme règles générales s'appliquant à tous les États.

#### **4.4 Quand est-ce que le DIH s'applique-t-il?**

Le DIH s'applique uniquement aux conflits armés et ne couvre pas les situations de tensions internes ou de troubles intérieurs, comme les actes de violence isolés. Il s'applique seulement lorsqu'un conflit a éclaté, et de la même manière pour toutes les parties, quelle que soit celle qui a déclenché les hostilités.

Les dispositions du DIH sont distinctes, selon qu'il s'agit d'un conflit armé international ou d'un conflit armé non international.

Les **conflits armés internationaux** sont ceux qui opposent au moins deux États. Ces conflits sont régis par un vaste éventail de règles, dont celles inscrites dans les Conventions de Genève et le Protocole additionnel.

Les **conflits armés non internationaux** opposent, sur le territoire d'un seul État, les forces armées régulières à des groupes armés dissidents, ou des groupes armés entre eux. Un ensemble plus limité de règles est applicable à ce type de conflit. Celles-ci sont définies à l'article 3 communs aux quatre Conventions de Genève et dans le Protocole additionnel II.

Il importe de distinguer le *DIH* et le *droit relatif aux Droits de l'Homme*. Si certaines de leurs règles sont similaires, ces deux branches du droit international se sont développées séparément et sont contenues dans des traités différents (Voir section III).

En particulier, le droit relatif aux Droits de l'Homme, contrairement au DIH, s'applique en temps de paix et nombre de ses dispositions peuvent être suspendues lors d'un conflit armé.



#### **4.5 Que couvre le DIH?**

Le DIH couvre deux domaines:

- 1- La **protection** des personnes qui ne participent pas ou plus aux combats;
- 2- Les restrictions aux **moyens de guerre**, principalement les armes, et aux **méthodes de guerre**, comme certaines tactiques militaires.

#### **4.6 Qu'est-ce que la «protection»?**

Le DIH protège les personnes qui ne participent pas aux combats, comme les civils et le personnel médical ou religieux. Il protège également les combattants blessés ou malades, les naufragés, ainsi que les prisonniers de guerre. Ces personnes ont droit au respect de leur vie et de leur intégrité physique et morale, et elles bénéficient de garanties judiciaires. Elles doivent, en toutes circonstances, être protégées et traitées avec humanité, sans aucune distinction de caractère défavorable.

Plus particulièrement, il est interdit de tuer ou de blesser un adversaire qui se rend ou est hors de combat. Les blessés et les malades doivent être recueillis et soignés par la partie qui les a en son pouvoir. Le personnel et le matériel médical, les hôpitaux et les ambulances doivent être protégés.

Des règles détaillées régissent également les conditions de détention des prisonniers de guerre et le traitement à accorder aux civils qui se trouvent sous l'autorité de la partie adverse, ce qui inclut notamment leur entretien, l'octroi de soins médicaux et le droit d'échanger des nouvelles avec leur famille.

Le DIH prévoit par ailleurs certains signes distinctifs qui peuvent être employés pour identifier les personnes, les biens et les lieux protégés. Il s'agit principalement des emblèmes de la croix rouge et du croissant rouge, ainsi que des signes distinctifs propres aux biens culturels et à la protection civile.

#### **4.7 Le DIH est-il réellement appliqué?**

Les exemples de violations du DIH sont malheureusement innombrables. De plus en plus, les victimes de la guerre sont des civils. Toutefois, il est des cas importants où le DIH a permis de changer les choses, soit en protégeant les civils, les prisonniers de guerre, les malades et les blessés, ainsi qu'en limitant l'emploi d'armes inhumaines. Dans la mesure où le DIH s'applique dans des périodes de violence extrême, son respect posera toujours de graves difficultés.

Néanmoins, il est plus important que jamais de veiller à sa mise en oeuvre effective.

#### **4.8 Comment mettre en oeuvre le DIH?**

Des mesures doivent être prises pour assurer le respect du DIH. Les Etats ont l'obligation d'enseigner les règles de ce droit à leurs forces armées et au grand public. Ils doivent prévenir et, le cas échéant, réprimer toutes les violations dont ce droit peut faire l'objet. Pour ce faire, les États doivent notamment promulguer des lois qui punissent les violations les plus graves des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels, considérées comme crimes de guerre. Une loi assurant la protection des emblèmes de la croix rouge et du croissant rouge devrait aussi être adoptée.

La Guinée a ratifié les Conventions de Genève ainsi que les Protocoles Additionnels en 1984.

Des mesures ont également été prises sur le plan international. Deux tribunaux ont été créés pour punir les actes commis dans les conflits récents de l'ex-Yougoslavie et du Rwanda. Une

cour pénale internationale, notamment chargée de réprimer les crimes de guerre, a été créée par le Statut de Rome adopté en 1998.

Que ce soit dans le cadre de gouvernements ou d'organisations, ou en tant qu'individus, nous pouvons tous apporter une contribution importante à l'application du DIH.

## **5 Les principaux liens entre le droit international et la lutte contre la pauvreté**

Deux liens importants doivent être soulignés:

- Le droit international énumère les principes fondamentaux permettant la sécurité juridique des biens et des personnes.
- Obligation de la Guinée qui a signé et ratifié les traités internationaux et les Conventions de les mettre en œuvre au sein de la législation nationale.

Nicolas DUPIC  
Conakry, octobre 2005

## Revue comparative du rôle de la gouvernance dans les stratégies de réduction de la pauvreté de sept pays ouest-africains

Par Nicolas Dupic  
Conakry, octobre 2005

### Sommaire

1	Définition de la gouvernance.....	1
1.1	Le cas de la Guinée .....	2
1.2	Le cas du Mali.....	2
1.3	Une synthèse.....	3
2	Revue du volet gouvernance dans les DSRP de sept pays de la sous-région.....	4
2.1	Burkina Faso.....	4
2.2	Ghana.....	5
2.3	Guinée.....	6
2.4	Mali.....	7
2.5	Niger.....	8
2.6	Sénégal.....	9
2.7	Sierra Léone.....	9
3	Une comparaison transversale des principaux éléments de la gouvernance dans la sous région .....	11
3.1	Lutte contre la corruption .....	11
3.2	Modernisation de l'administration.....	12
3.3	Renforcement de l'Etat de droit.....	13
3.4	Consolidation de la paix et de la sécurité .....	14
3.5	Déconcentration et décentralisation .....	15

Annexe 1 Les cadres socio-économiques et le statut des conventions internationales de six pays ouest-africains (2003-2004)

### 1 Définition de la gouvernance

Les éléments de base définissant la gouvernance sont les suivants:

- La gouvernance a trait à la capacité d'un État à servir ses citoyens.
- La gouvernance concerne les règles, les processus et les comportements par lesquels:
  - o les intérêts sont organisés,
  - o les ressources sont générées et
  - o le pouvoir est exercé dans la société.

La manière dans la quelle les services publics fonctionnent, les ressources publiques sont gérées et les pouvoirs réglementaires publics sont exercés constituent les principaux problèmes à traiter dans le contexte de cette présentation.

En dépit de son caractère large et ouvert, la gouvernance est un concept pratique et éloquent qui touche les aspects de base du fonctionnement de toute société et de tout système politique et social. On peut la décrire comme une mesure de base de la stabilité et des acquis d'une société.

Les notions clés:

- Droits de l'homme,
- Démocratisation,

- Démocratie,
- État de droit,
- Société civile,
- Décentralisation, et
- Saine gestion des affaires publiques.

A mesure que ces notions gagnent en importance et en pertinence, cette société prend la forme d'un système politique plus complexe et la gouvernance se transforme en bonne gouvernance<sup>1</sup>.

La gouvernance est l'un des piliers indispensables pour arriver à la réduction de la pauvreté. Il y a un consensus international autour du fait que la bonne gouvernance et le développement durable sont inséparables.

Sur base de cette première définition, comment est-ce que le concept de gouvernance est défini dans les Stratégies de Réduction de la Pauvreté (SRP) en Afrique de l'Ouest pour en effet arriver à une réduction de la pauvreté.

Prenons les cas de la Guinée et du Mali.

### **1.1 Le cas de la Guinée**

Dans le Document de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) du mois de janvier 2002, la gouvernance se traduit par 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 elle détermine l'efficacité de la gestion publique et son impact sur la vie des populations, d'autre part.

Notons que nous retrouvons dans cette définition l'un des éléments précédemment cités: La gouvernance se traduit par l'existence et l'état de fonctionnement des règles et institutions qui régissent la vie collective.

Élément nouveau que nous retrouvons dans cette définition: C'est la notion de bonne gouvernance liée au développement économique et social et à la mise en place d'un cadre propice à l'investissement privé, ce qui va entraîner comme conséquence une meilleure efficacité de la gestion publique et son impact sur la population.

### **1.2 Le cas du Mali**

Le concept de gouvernance ou de gouvernance démocratique est généralement perçu de manière suivante:

- Comme l'existence d'un Etat de droit dans lequel tous les acteurs y compris l'Etat lui-même sont soumis à la loi,
- D'une gestion transparente des affaires publiques,
- Des responsables ayant le devoir de rendre compte de leurs actions,
- La participation des citoyens, et
- D'une société civile bien structurée à la conception et la mise en œuvre des politiques.

---

<sup>1</sup> Communication de la Commission au Conseil, au Parlement et au Comité Economique et Social Européen Gouvernance et Développement. Bruxelles, le 20.10.2003 COM(2003) 615 final.

A la différence de la SRP guinéenne dans sa définition, la SRP Mali donne des éléments faisant partie de la gouvernance, à savoir:

- L'Etat de droit,
- La gestion transparente,
- Le devoir de rendre compte,
- La participation des citoyens, et
- Une société civile bien structurée.

### **1.3 Une synthèse**

Quels sont les éléments qui constituent, pour ces deux pays, la gouvernance?

- Etat de droit – sécurité juridique des biens et des personnes,
- Politique transparente – Corruption enrayée,
- Gestion saine des affaires publiques de l'Etat,
- Droits de l'homme,
- Démocratisation,
- Participation de toutes les forces vives de l'Etat,
- Implication de la société civile, et
- Décentralisation et déconcentration.

Il est possible de regrouper tous ces éléments sous forme de gouvernance économique et financière, de gouvernance politique et démocratique, et de gouvernance locale:

#### **La gouvernance économique et financière**

- Politique transparente: Mener une politique transparente est l'un des moyens de lutter contre la corruption.
- Gestion saine des affaires publiques de l'Etat: Avoir une politique saine des affaires publiques permet d'endiguer le problème de la corruption et se traduit concrètement par une gestion ouverte et transparente de la politique qui est menée dans la société.

#### **La gouvernance politique et démocratique**

- Implication de la société civile: L'implication de la société civile permet d'être plus au fait des problèmes et des réalités du terrain. De plus avoir une société civile active constitue un contre pouvoir.
- Etat de droit: Il constitue un élément important afin d'assurer la sécurité juridique des biens et des personnes dans une société.
- Droit de l'homme: Ils constituent les garanties fondamentales de tous les citoyens dans une société pour que ces derniers puissent vivre et jouir pleinement de leur droit.
- Sécurité des biens et des personnes.
- Démocratisation: Processus permettant à la population d'élire leurs dirigeants de manière transparente.

#### **La gouvernance locale**

- Décentralisation et déconcentration.

Par conséquent, sur base de la définition citée précédemment, si tous ces éléments sont présents et avérés, nous pouvons donc parler de **bonne gouvernance**.

Donc tous ces éléments constituent des objectifs à atteindre pour arriver à la bonne gouvernance.

Bien que le concept de bonne gouvernance soit utilisée, les contours du concept restent flous. De surcroît il n'est pas du tout clair quels aspects de la bonne gouvernance contribuent à la réduction de la pauvreté.

## **2 Revue du volet gouvernance dans les DSRP de sept pays de la sous-région**

La comparaison du volet gouvernance se fera sur base des DSRP qui sont disponibles sur le site web du Fonds Monétaire International des pays suivants (voir les cadres socio-économiques et le statut des conventions internationales de ces pays dans l'Annexe 1):

- Burkina Faso
- Ghana
- Guinea
- Mali
- Niger
- Sénégal
- Sierra Leone

La question clé qui se pose: De quelles manières les pays de la sous région y compris la Guinée envisagent-ils au sein de leur SRP de répondre aux différents aspects liés à la gouvernance?

Pour mieux y répondre, sur base des thèmes constituant la gouvernance, nous avons énuméré sous forme de tableaux, dans le chapitre 4, ce que les différents pays de la sous région envisagent de faire pour répondre à ces défis dans chacun des domaines concernés.

Les domaines de la gouvernance qui seront abordés dans le chapitre 4 sont les suivants:

- o Lutte contre la corruption,
- o Modernisation de l'administration,
- o Renforcement de l'Etat de droit,
- o Consolidation de la paix et de la sécurité, et
- o Déconcentration et décentralisation.

### **2.1 *Burkina Faso***

#### **Gouvernance économique et financière**

Les principales activités préconisées sont::

- Renforcer les mécanismes de gestion et de contrôle des finances publiques,
- Assurer une meilleure coordination de l'aide, et
- Lutter contre la corruption.

Des mesures efficaces ont été engagées telles que la publication régulière des dépouillements des marchés publics.

Il est prévu de mettre en place un réseau national de lutte anti-corruption pour observer et proposer des solutions.

#### **Gouvernance politique et démocratique**

En terme général, il s'agit de la bonne gouvernance, de la démocratisation de la société et du renforcement de l'Etat de droit. La politique du gouvernement s'articule autour des axes suivants:

- Elaboration et mise en œuvre du plan national de bonne gouvernance,
- Réforme du système judiciaire,

- Réforme globale de l'administration, et
- Appui au processus de décentralisation.

### **Gouvernance locale**

La décentralisation suppose une séparation des compétences entre l'Etat et les collectivités décentralisées et un renforcement de leurs capacités et d'analyse et de gestion. L'accélération du processus commande:

- poursuite de la politique de décentralisation,
- mise en œuvre des dispositions financières,
- formation des élus locaux,
- mise en place d'une administration locale performante, et
- recherche de la participation citoyenne des institutions de la société civile au développement.

## **2.2 Ghana**

### **La gestion des dépenses publiques**

- Améliorer le coût des dépenses au développement.
- Faciliter les meilleures pratiques financières et du processus de contrôle.
- Transparence et responsabilité financière.

### **Augmenter la capacité du service public**

- La taille du service public et les compensations: Des actions sont nécessaires afin d'améliorer les conditions de service du secteur public. De plus reformer la politique de rémunération du secteur public.
- Réforme de la politique de management du secteur public.

### **Augmenter la capacité du secteur juridique afin d'aider à la réduction de la pauvreté**

- Revoir la législation actuelle.
- Consolider les cours et tribunaux: Améliorer la performance des cours de première instance afin de garantir suffisamment la protection des individus.
- Accès à la justice: L'importance du système administratif régissant les terres est liée à la décentralisation de l'administration.
- La sécurité publique: Capacité du secteur publique de fournir une protection adéquate et de la renforcer.

### **Approfondir l'implication politique dans le processus de réduction de la pauvreté**

- Surveillance politique.
- Autorité traditionnelle: Des mécanismes sont nécessaires afin de faciliter le dialogue entre le gouvernement et les chefferies afin d'assurer une cohérence des politiques.
- Corruption: Instauration d'un code de conduite pour le secteur public, privé et de la société civile.
- Mettre en place des mécanismes de monitoring qui seraient gérés conjointement entre le secteur public et la société civile.

### **Rationaliser et définir les structures, les rôles et les procédures**

L'organisation du service public ne peut pas fonctionner sans une structure institutionnelle efficace et claire notamment dans la définition des procédures et des rôles de chaque ministère, département et agence. En fin, il faut renforcer les capacités de planification du développement au niveau sectoriel et au niveau des régions et des districts.

### **Rationaliser le rôle de l'Etat**

- Prise en compte des rôles spécifiques des secteurs publics et privés.

- Aide bilatérale et multilatérale: La gestion de l'aide des donateurs est un rôle important du gouvernement. On veut identifier les critères des donateurs afin de mieux gérer la coopération internationale.

### **Décentralisation**

- Consolider les leaders ainsi que la capacité des assemblées de district.
- Consolider les liens entre les assemblées de district et la société civile.

### **2.3 Guinée**

Les grandes lignes du SRP gouvernance se déclinent ainsi:

#### **Déconcentration et décentralisation pour une meilleure qualité de la gestion publique**

- Renforcement des moyens financiers des collectivités locales
- Renforcement des moyens humains

#### **Transparence et lutte contre la corruption**

- Une large diffusion des informations sur les allocations et les mises à disposition des ressources
- Organisation de points de presse afin de présenter au public la situation économique et financière

Le Comité national de lutte contre la corruption et de moralisation des activités économiques (CNLS) a été mis en place, puis transformé en Agence attachée au Ministère du Contrôle Financier. Pour mieux cerner l'ampleur, les formes et les mécanismes de corruption, une grande enquête a été entamée, dépouillée et puis publiée en 2005.

#### **Participation et responsabilisation des bénéficiaires**

- Renforcement des conseils communautaires au niveau des Communautés Rurales de Développement
- Amélioration du degré de participation et d'implication des populations
- Renforcement des instances de concertation entre les populations

#### **Stabilité et sécurité**

- Intensification de lutte contre les groupes armés qui ont un lien avec le trafic illicite de la drogue
- Campagne de sensibilisation, de pérennisation de la paix et de la sécurité en Guinée

#### **Renforcement du cadre institutionnel et des capacités humaines**

- Faible capacité institutionnelle et technique des entités locales: Continuité de la politique de décentralisation initiée par le gouvernement
- Importante réforme de la justice: Le programme portera sur le fonctionnement du système judiciaire
  - o Révision du statut du personnel judiciaire
  - o La mise en œuvre d'un programme de spécialisation des magistrats
  - o Renforcement des capacités des auxiliaires de justice
  - o Large diffusion du droit et des recours judiciaires et administratifs et la mise en place d'une politique d'accès à la justice par l'institution d'une aide judiciaire
- Gouvernement a lancé une réflexion en vue de la mise en place d'une démarche globale de renforcement des capacités et de gouvernance.



## 2.4 Mali

### Amélioration de la performance du secteur public

- a- Administration publique: Réforme de la fonction publique s'articule autour de deux niveaux:
  - Au niveau institutionnel
    - Définition des missions et rôles de l'Etat dans la nomenclature des services publics
    - Organisation et le transfert effectif aux collectivités territoriales des fonctions et des responsabilités et l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique cohérente et rationnelle de déconcentration des structures de l'Etat.
  - Au niveau des ressources humaines: Politique de rémunération et de revalorisation des conditions des agents de la fonction publique.
- b- Renforcement des capacités nationales de planification et de gestion du développement.
- c- Amélioration de la gestion des dépenses publiques, avec plan d'action pour améliorer la gouvernance et la transparence des finances publiques. L'objectif étant de passer progressivement à une gestion de la dépense publique basée sur les résultats;
- d- Elaboration d'une nouvelle nomenclature budgétaire
- e- Intégration de l'aide extérieure dans la gestion des ressources
- f- Coordination et efficacité de l'aide extérieure: Réformer l'aide extérieure, de la recentrer sur la réduction de la pauvreté et de l'intégrer aux politiques économiques
- g- Harmoniser et simplifier les procédures
- h- Renforce les capacités nationales en matière de planification des gestions et de suivi évaluation des projets

### Consolidation du processus démocratique participatif et de décentralisation

- a- Processus démocratique: Fragile en raison de l'insuffisance de la culture démocratique. Fragmentation de la société civile et sa faiblesse à constituer un contre pouvoir.
  - Mise en œuvre d'un programme d'éducation civique,
  - Développement des capacités de la presse et de la société civile.
- b- Décentralisation et déconcentration: Plan d'action pour la consolidation de la décentralisation afin de:
  - Accélérer le transfert des ressources et des compétences,
  - Coordonner et harmoniser les appuis existants,
  - Renforcer les capacités des collectivités de base dans la mobilisation des ressources et de développement de partenariat.
- c- Renforcement des capacités de la société civile:
  - Complémentarité au renforcement de la démocratie et la mise en œuvre et le suivi des politiques de développement pour à terme constituer un réel contre pouvoir.
  - Le gouvernement entend mettre en place un vaste programme de renforcement des capacités de la société civile.

### Lutte contre la corruption

- a- Stratégie anti-corruption: Moraliser la vie politique dans ses aspects politiques et économiques.
  - Renforcer les instances de contrôle,
  - Sanctionner les coupables de corruption,
  - Appuyer la publication des états des dépenses publiques détaillés,
  - Certifier annuellement les comptes.
- b- Renforcement des capacités et de la crédibilité de la justice
  - Améliorer l'accessibilité et la qualité de la justice et la rapprocher du justiciable
  - Renforcer et garantir l'indépendance de la justice

- Adapter la législation et la réglementation de l'environnement socioculturel et économique
- Doter les services judiciaires de moyens adéquats.

**Actions:**

- Développement des ressources humaines
- Actions de formation
- Actions en matière de documentation
- Actions en matière de législation et droits de la personne
- Renforcement des structures de contrôle
- Financement des infrastructures prioritaires à construire ou à réhabiliter

**Culture / Religion / Paix / Sécurité**

- a- Promouvoir la culture de la paix par le renforcement du dialogue inter et intra communautaire et de la cohésion sociale:
  - Culture de la paix dans les programmes d'enseignements
  - Sensibilisation aux valeurs traditionnelles d'entraide
- b- Préserver la laïcité de l'Etat et consolider la tolérance
- c- Assurer la libre circulation des personnes:
  - Réduire le banditisme
  - Renforcer la sécurité des personnes et des biens
  - Augmenter les effectifs des forces de sécurité
  - Renforcer la formation des agents des forces de sécurité.

**2.5 Niger**

**Gouvernance économique**

- Mettre en place un système de passation de marchés publics central plus efficace
- Consolider l'appareil légal et institutionnel afin de stimuler l'investissement privé
- Créer et mettre en place un système de monitoring des fonds publics
- Assurer la transparence et combattre la corruption

**Gouvernance politique**

- Consolider l'Etat de droit
- Promouvoir et défendre les Droits de l'homme et les libertés civiles et politiques
- Promouvoir et consolider la paix civile
- Réformer le système judiciaire
- Développer et mettre en place un programme d'éducation civique et politique
- Consolider la capacité opérationnelle de la Commission Nationale sur le dialogue social
- Poursuivre le processus de décentralisation

**Gouvernance locale**

- Définir les pouvoirs institutionnels et assurer la mise en place de la décentralisation à différents niveaux
- Assurer le transfert effectif des pouvoirs vers les entités décentralisées
- Promouvoir la coopération décentralisée et améliorer la participation des acteurs du terrain
- Appuyer l'information, la sensibilisation et la formation du personnel.

La population et la société civile seront mieux formées et plus impliquées dans la formulation des réformes et la mise en œuvre des politiques macro-économiques.

Les stratégies qui seront mises en œuvre permettront d'assurer que les citoyens seront consultés dans l'élaboration du budget.

## 2.6 *Sénégal*

Objectif: La création d'un environnement favorable au développement du secteur privé et le respect de l'Etat de droit.

### **Lutte contre la corruption et modernisation de l'administration**

- a- Renforcer l'indépendance de la justice et de son accès: Aspect prioritaire pour lutter contre la corruption.
- b- Plus grande qualité des services publics.

Stratégie:

- Suppression des dispositions à remettre en cause l'inamovibilité des magistrats de siège,
- Amélioration des conditions de vie et de travail des magistrats et personnel judiciaire,
- Refonte des textes régissant les marchés de l'Etat,
- Renforcement de l'efficacité du dispositif de contrôle de l'exécution des marchés, et
- Poursuite de la réforme de la fonction publique.

### **Rationalisation et approfondissement de décentralisation et du développement local**

Le processus de décentralisation a été enclenché. Certaines compétences ont été transférées mais cela se heurte à des difficultés:

- Manque de moyens
- Mauvaise compréhension du sens de décentralisation.

L'Etat vise à forger un cadre global destiné à améliorer le développement local, la gestion financière et administrative des collectivités locales. Il veut aussi poursuivre et approfondir la décentralisation en vue de la promotion d'une véritable administration locale. Les dispositions seront mises en ce qui concerne la fiscalité locale en vue de permettre aux collectivités locales de dégager suffisamment de moyens pour le financement d'investissements locaux.

## 2.7 *Sierra Leone*

### **Amélioration de la gouvernance du secteur public**

L'objectif général est de promouvoir l'efficacité, la transparence des services délivrés aux pauvres:

- Réforme du secteur public en matière de service:
  - o Se focaliser sur l'octroi de service important par l'Etat
  - o Réforme institutionnelle concernant la conception et le développement afin de consolider la gestion des finances publiques. (Un programme de réforme se focalisera sur la gestion des ressources humaines et sur le fonctionnement de ministères clés.)
- Accélérer le processus de décentralisation. Consolider:
  - o La décentralisation politique au travers des élections municipales
  - o Fournir suffisamment de pouvoir aux municipalités en matière financière
  - o Sensibiliser les communautés de base afin que les municipalités soient responsables de leurs décisions
  - o Utiliser une manière équitable et transparente pour allouer le transfert du gouvernement central (dévolution des responsabilités du système centrale vers les autorités locales commencera en 2005)
- Consolider la gestion des finances publiques et de passation des marchés publics :
  - o Améliorer le cadre juridique du processus d'élaboration du budget
  - o Améliorer la prise de décision et de la planification du budget.
- Consolider l'agenda de lutte contre la corruption au travers de la Commission anti-corruption

### **Consolidation de la paix et Education de la paix**

- Reforme du système judiciaire et gérer les abus de Droits de l'homme: La réforme du système judiciaire doit être menée en parallèle avec la réforme de la police, ce qui permettra une augmentation de l'accès à la justice.
- Inculquer le respect des Droits de l'homme est central pour la consolidation de la paix et la réconciliation. Ces réformes s'articulent autour de:
  - o L'administration de la justice
  - o La réforme de la législation
  - o La réforme du premier maillon du système judiciaire
- Promouvoir et consolider les institutions démocratiques: Le gouvernement continuera de consolider le rôle protecteur qui lui incombe et s'assurera de la transparence des différentes politiques à mener. Une aide particulière sera donnée au Parlement ainsi qu'à la Commission Nationale Electorale.
- Information et conscientisation de la population: Les stratégies d'éducation publiques et la conscientisation permettra de promouvoir la notion de bonne gouvernance notamment en se focalisant sur les notions suivantes:
  - o L'Etat de droit
  - o Les Droits de l'homme
  - o La responsabilité des citoyens

### **Consolider la sécurité nationale**

La réduction de la pauvreté ne peut se faire dans une société où aucun système de sécurité n'est mis en place pour assurer la protection de ses citoyens. La stratégie du gouvernement est de transformer et de restructurer le secteur sécuritaire. Le gouvernement souhaite consolider son rôle sur toute l'étendue du pays et de développer, renforcer les capacités des forces de sécurité.

### 3 Une comparaison transversale des principaux éléments de la gouvernance dans la sous région

#### 3.1 Lutte contre la corruption

Pays	Principaux éléments du volet Gouvernance
<u>Burkina Faso</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lutter contre la corruption</li> <li>- Des mesures efficaces ont été engagées telles que la publication régulière des dépouillements des marchés publics.</li> <li>- Il est prévu de mettre en place un réseau national de lutte anti-corruption pour observer et proposer des solutions.</li> </ul>
<u>Ghana</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instauration d'un code de conduite pour le secteur public, privé et de la société civile.</li> <li>- Mettre en place des mécanismes de monitoring qui seraient gérés conjointement entre le secteur public et la société civile.</li> </ul>
<u>Guinée</u>	<p>Transparence et lutte contre la corruption</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Une large diffusion des informations sur les allocations et les mises à dispositions des ressources</li> <li>- Organisation de point de presse afin de présenter au public la situation économique et financière</li> </ul> <p>Le Comité national de lutte contre la corruption et de moralisation des activités économiques a été mis en place, puis transformé en Agence. Pour mieux cerner l'ampleur, les formes et les mécanismes une grande enquête a été réalisée.</p>
<u>Mali</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stratégie anti-corruption: Moraliser la vie politique dans ses aspects politiques et économiques</li> <li>- renforcer les instances de contrôle</li> <li>- Sanction des coupables de corruption</li> <li>- Appui la publication des états des dépenses publiques détaillés</li> <li>- Certification annuelle des comptes.</li> <li>- Renforcement des capacités et de la crédibilité de la justice</li> <li>- Améliorer l'accessibilité et la qualité de la justice et la rapprocher du justiciable</li> <li>- Renforcer et garantir l'indépendance de la justice</li> <li>- Adapter la législation et la réglementation de l'environnement socioculturel et économique</li> <li>- Doter les services judiciaires de moyens adéquats.</li> </ul> <p>Actions:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Développement des ressources humaines</li> <li>- Actions de formation</li> <li>- Action en matière de documentation</li> <li>- Action en matière de législation et droits de la personne</li> <li>- Renforcement des structures de contrôle</li> <li>- Financement des infrastructures prioritaires à construire ou à réhabiliter</li> </ul>
<u>Niger</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transparence et combattre la corruption</li> <li>- Les populations et la société civile seront mieux formées et seront plus impliquées dans la formulation des réformes et la mise en œuvre des politiques macro-économiques.</li> <li>- Les stratégies à mettre en œuvre permettront d'assurer que les citoyens seront consultés dans l'élaboration du budget.</li> <li>- Le code du système de passation des marchés publics sera réformé.</li> <li>- Consolider les capacités humaines et institutionnelles.</li> </ul>
<u>Sénégal</u>	<p>La lutte contre la corruption passe en priorité par la lutte et le renforcement de l'accès à la justice.</p>

<u>Sierra Leone</u>	Consolider l'agenda de lutte contre la corruption au travers de la Commission anti-corruption
---------------------	---

### 3.2 Modernisation de l'administration

<b>Pays</b>	<b>Principaux éléments du volet Gouvernance</b>
<u>Burkina Faso</u>	Réforme globale de l'administration. <ul style="list-style-type: none"> <li>- Renforcer les mécanismes de gestion et de contrôle des finances publiques.</li> <li>- Meilleure coordination de l'aide.</li> </ul>
<u>Ghana</u>	Augmenter la capacité du Service Public: <ul style="list-style-type: none"> <li>- La taille du service public et les compensations</li> <li>- Des actions sont nécessaires, afin d'améliorer les conditions de service du secteur public. De plus, reformer la politique de rémunération du secteur public.</li> <li>- Réforme de la politique de gestion du secteur public</li> </ul> Rationaliser, définir les structures, les rôles et les procédures. L'organisation du service public ne peut pas fonctionner sans une structure institutionnelle efficace et claire, notamment dans la définition des procédures et des rôles de chacun. <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministères, départements et agences</li> <li>- Rôle de développement</li> <li>- Planification du développement au niveau sectoriel: au niveau des régions et des districts</li> </ul>
<u>Guinée</u>	En ce qui concerne la modernisation de l'administration, la Guinée le lie à la déconcentration et décentralisation, ce qui permettra une meilleure qualité de la gestion publique <ul style="list-style-type: none"> <li>- Renforcement des moyens financiers des collectivités locales</li> <li>- Renforcement des moyens humains</li> </ul>
<u>Mali</u>	Réforme de la fonction publique s'articule autour de deux niveaux: (i) Au niveau institutionnel <ul style="list-style-type: none"> <li>o Définition des missions et rôles de l'Etat dans la nomenclature des services publics;</li> <li>o Organisation et le transfert effectif aux collectivités territoriales des fonctions et des responsabilités et l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique cohérente et rationnelle de déconcentration des structures de l'Etat.</li> </ul> (ii) Au niveau des ressources humaines: Politique de rémunération et de revalorisation des conditions des agents de la fonction publique. <ul style="list-style-type: none"> <li>o Renforcement des capacités nationales de planification et de gestion du développement.</li> <li>o Amélioration de la gestion des dépenses publiques: Plan d'action pour améliorer la gouvernance et la transparence des finances publiques. L'objectif étant de passer progressivement à une gestion de la dépense publique basée sur les résultats. <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Elaboration d'une nouvelle nomenclature budgétaire</li> <li>▪ Intégration de l'aide extérieure dans la gestion des ressources</li> </ul> </li> </ul> Coordination et efficacité de l'aide extérieur: Réformer l'aide extérieur, la recentrer sur la réduction de la pauvreté et de l'intégrer aux politiques économiques. <ul style="list-style-type: none"> <li>o Harmoniser et simplifier les procédures</li> <li>o Renforcer les capacités nationales en matière de planification de gestion et de suivi évaluation des projets.</li> </ul>

<u>Niger</u>	<p>Gouvernance économique</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mettre en place un système de passation des marchés publics central plus efficace</li> <li>- Consolider l'appareil légal et institutionnel afin de stimuler l'investissement privé.</li> <li>- Créer et mettre en place un système de monitoring des fonds publics.</li> </ul>
<u>Sénégal</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Refonte des textes régissant les marchés de l'Etat</li> <li>- Renforcement de l'efficacité du dispositif de contrôle de l'exécution des marchés</li> <li>- Poursuite de la réforme de la fonction publique</li> </ul>
<u>Sierra Leone</u>	<p>Réforme du secteur public en matière de service :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se focaliser sur l'octroi de service fondamental par l'Etat</li> <li>- Réforme institutionnelle concernant la conception et le développement afin de consolider la gestion des finances publiques.</li> </ul> <p>Un programme de réforme se focalisera sur la gestion des ressources humaines et sur le fonctionnement de ministères clés.</p> <p>Consolider la gestion des finances publiques et du « procurement »</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Améliorer le cadre juridique du processus d'élaboration du budget.</li> <li>- Améliorer la prise de décision et de la planification du budget.</li> </ul>

### 3.3 Renforcement de l'Etat de droit

<b>Pays</b>	<b>Principaux éléments du volet Gouvernance</b>
<u>Burkina Faso</u>	<p>Bonne gouvernance, démocratisation de la société et renforcement de l'Etat de droit.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La politique du gouvernement s'articule notamment autour de la réforme du système judiciaire</li> </ul>
<u>Ghana</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Augmenter la capacité du secteur juridique afin d'aider à la réduction de la pauvreté</li> <li>- Revoir la législation actuelle</li> <li>- Consolider les cours et tribunaux</li> <li>- Améliorer la performance des cours de première instance afin de garantir suffisamment la protection des individus</li> <li>- Accès à la justice: Importance du système administratif régissant les terres. Ceci est lié à la décentralisation de l'administration</li> <li>- La sécurité publique: Capacité du secteur public de fournir une protection adéquate et de la renforcer</li> </ul>
<u>Guinée</u>	<p>Importante réforme de la justice: Le programme portera sur le fonctionnement du système judiciaire</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Révision du statut du personnel judiciaire</li> <li>- La mise en œuvre d'un programme de spécialisation des magistrats</li> <li>- Renforcement des capacités des auxiliaires de justice</li> <li>- Large diffusion du droit et des recours judiciaires et administratifs et la mise en place d'une politique d'accès à la justice par l'institution d'une aide judiciaire</li> </ul>
<u>Sénégal</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Suppression des dispositions à remettre en cause l'inamovibilité des magistrats de siège</li> <li>- Amélioration des conditions de vie et de travail des magistrats et du personnel judiciaire</li> </ul>
<u>Mali</u>	<p>Le DSRP lie la décentralisation avec le renforcement de l'Etat de droit.</p>
<u>Niger</u>	<p>Au sein de la section gouvernance politique, le renforcement de l'Etat de droit est mentionné.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Consolider l'Etat de droit</li> <li>- Promouvoir et défendre les Droits de l'homme et les libertés civiles et politiques</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promouvoir et consolider la paix civile</li> <li>- Réformer le système judiciaire</li> <li>- Développer et mettre en place un programme d'éducation civique et politique</li> <li>- Consolider la capacité opérationnelle de la Commission Nationale sur le dialogue social</li> <li>- Poursuivre le processus de décentralisation</li> </ul>
<u>Sierra Leone</u>	<p>Consolidation de la paix et Education de la paix:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Réforme du système judiciaire et gérer les abus de Droits de l'homme: La réforme du système judiciaire doit être menée en parallèle avec la réforme de la police, ce qui permettra une augmentation de l'accès à la justice. Inculquer le respect des Droits de l'homme est central pour la consolidation de la paix et de la réconciliation. Ces réformes s'articulent autour de: <ul style="list-style-type: none"> <li>o L'administration de la justice</li> <li>o La réforme de la législation</li> <li>o La réforme du premier maillon du système judiciaire</li> <li>o La promotion et la consolidation des institutions démocratiques.</li> </ul> </li> <li>- Le gouvernement continuera de consolider le rôle protecteur qui lui incombe et s'assurera de la transparence des différentes politiques à mener. Une aide particulière sera donnée au Parlement ainsi qu'à la Commission Nationale Electorale.</li> <li>- Information et conscientisation de la population: Les stratégies d'éducation publiques et la conscientisation permettra de promouvoir la notion de bonne gouvernance notamment en se focalisant sur les notions suivantes: <ul style="list-style-type: none"> <li>o L'Etat de droit</li> <li>o Les Droits de l'homme</li> <li>o La responsabilité des citoyens</li> </ul> </li> </ul>

### 3.4 Consolidation de la paix et de la sécurité

<b>Pays</b>	<b>Principaux éléments du volet Gouvernance</b>
<u>Burkina Faso</u>	-
<u>Guinée</u>	<p>Stabilité et sécurité</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Intensification de lutte contre les groupes armés qui ont un lien avec le trafic illicite de la drogue</li> <li>o Campagne de sensibilisation, de pérennisation de la paix et de la sécurité en Guinée</li> </ul>
<u>Ghana</u>	-
<u>Mali</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promouvoir la culture de la paix par le renforcement du dialogue inter et intra communautaire et de la cohésion sociale: <ul style="list-style-type: none"> <li>o Culture de la paix dans les programmes d'enseignements</li> <li>o Sensibilisation aux valeurs traditionnelles d'entraide</li> </ul> </li> <li>- Préserver la laïcité de l'Etat et consolider la tolérance</li> <li>- Assurer la libre circulation des personnes <ul style="list-style-type: none"> <li>o Réduire le banditisme</li> <li>o Renforcer la sécurité des personnes et des biens</li> <li>o Augmenter les effectifs des forces de sécurité</li> </ul> </li> <li>- Renforcer la formation des agents des forces de sécurité.</li> </ul>
<u>Niger</u>	-
<u>Sénégal</u>	-



<u>Sierra Leone</u>	Consolider la sécurité nationale: La réduction de la pauvreté ne peut se faire dans une société où aucun système de sécurité n'est mis en place pour assurer la protection de ses citoyens. La stratégie du gouvernement est de transformer et de restructurer le secteur sécuritaire. Le gouvernement souhaite consolider son rôle sur toute l'étendue du pays et de développer les capacités des forces de sécurités.
---------------------	---

### 3.5 Déconcentration et décentralisation

<b>Pays</b>	<b>Principaux éléments du volet Gouvernance</b>
<u>Burkina Faso</u>	La décentralisation suppose une séparation des compétences entre l'Etat et les collectivités décentralisées et un renforcement de leurs capacités et d'analyse et de gestion. Accélération du processus commande: <ul style="list-style-type: none"> <li>- poursuite de la politique de décentralisation</li> <li>- mise en œuvre des dispositions financières</li> <li>- formation des élus locaux</li> <li>- mise en place d'une administration locale performante</li> <li>- recherche de la participation citoyenne des institutions de la société civile au développement</li> </ul>
<u>Ghana</u>	Décentralisation <ul style="list-style-type: none"> <li>- Consolider les leaders ainsi que la capacité des assemblées de district</li> <li>- Consolider les liens entre les assemblés de district et la société civile</li> </ul>
<u>Guinée</u>	Déconcentration et décentralisation pour une meilleure qualité de la gestion publique: <ul style="list-style-type: none"> <li>o Renforcement des moyens financiers des collectivités locales</li> <li>o Renforcement des moyens humains</li> </ul> Participation et responsabilisation des bénéficiaires: <ul style="list-style-type: none"> <li>o Renforcement des conseils communautaires au niveau des Communautés Rural de Développement (CRD)</li> <li>o Amélioration du degré de participation et d'implication des populations</li> <li>o Renforcement des instances de concertation entre les populations</li> </ul>
<u>Mali</u>	Le SRP du Mali lie le processus de décentralisation au processus démocratique participatif. Processus démocratique: fragile en raison de l'insuffisance de la culture démocratique. Fragmentation de la société civile et sa faiblesse à constituer un contre pouvoir. <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mise en œuvre d'un programme d'éducation civique</li> <li>- Développement des capacités de la presse et de la société civile</li> <li>- Décentralisation et déconcentration</li> </ul> Plan d'action pour la consolidation de la décentralisation afin: <ul style="list-style-type: none"> <li>- d'accélérer le transfert des ressources et des compétences</li> <li>- de coordonner et harmoniser les appuis existants</li> <li>- de renforcer les capacités des collectivités de base dans la mobilisation des ressources et de développement de partenariat.</li> <li>- de renforcer les capacités de la société civile</li> </ul> Complémentarité au renforcement de la démocratie et la mise en œuvre et le suivi des politiques de développement pour à terme constituer un réel contre pouvoir. Le gouvernement entend mettre en place un vaste programme de renforcement des capacités de la société civile.
<u>Niger</u>	Gouvernance locale et décentralisation <ul style="list-style-type: none"> <li>- Définition des pouvoirs institutionnels et la mise en place de la décentralisation à différents niveaux.</li> <li>- Le transfert effectif des pouvoirs vers les entités décentralisées.</li> <li>- Promouvoir la coopération décentralisée et améliorer la participation des</li> </ul>

	<p>acteurs du terrain.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Information, sensibilisation et formation du personnel.</li> </ul>
<u>Sénégal</u>	<p>Processus de décentralisation enclenché. Certaines compétences ont été transférées mais cela se heurte à des difficultés.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- manque de moyens</li> <li>- mauvaise compréhension du sens de décentralisation.</li> </ul> <p>L'Etat vise à forger un cadre global destiné à améliorer le développement local, la gestion financière et administrative des collectivités locales. Poursuivre et approfondir la décentralisation en vue de la promotion d'une véritable administration locale. Les dispositions seront prises en ce qui concerne la fiscalité locale en vue de permettre aux collectivités locales de dégager suffisamment de moyens pour le financement d'investissements locaux.</p>
<u>Sierra Leone</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Accélérer le processus de décentralisation</li> <li>- Consolider la décentralisation politique au travers des élections municipales</li> <li>- Fournir suffisamment de pouvoir aux municipalités en matière financière</li> <li>- Sensibiliser les communautés de base afin que les municipalités soient responsables de leurs décisions.</li> <li>- Utiliser une manière équitable et transparente pour allouer le transfert du gouvernement central</li> <li>- Appuyer la dévolution des responsabilités du système central vers les autorités locales commencera en 2005.</li> </ul>

Nicolas DUPIC  
Conakry, octobre 2005

**Annexe 1 Les cadres socio-économiques et le statut des conventions internationales de six pays ouest-africains (2003-2004)**

	<b>Burkina Faso</b>	<b>Ghana</b>	<b>Guinée</b>	<b>Mali</b>	<b>Niger</b>	<b>Sénégal</b>	<b>Sierra Léone</b>
PIB par habitant (\$)	345	369	459	371	232	634	149
Espérance de vie (ans)	47,5	56,8	53,7	47,9	44,4	55,7	40,8
Taux de croissance démographique (%)	2,9	1,9	2,3	2,9	3,3	2,2	2,5
Population (millions)	12,4	21,2	11,9	12,7	13,1	14,5	5,1
Taux d'alphabétisation des adultes des plus de 15 ans (%)	12,8	54,1	41	19	14,4	39,3	29,6
Aide publique au développement par habitant (\$)	37,3	44,4	30	45,3	38,5	44,7	55,7
Engagement en faveur de l'éducation (% du PIB)	-	-	1,8	-	2,3	3,6	3,7
Convention Internationale sur la prévention et la sanction du crime de génocide	Adhésion 1965	Adhésion 1958	Adhésion 2000	Adhésion 1974	Pas signé	Adhésion 1983	Pas signé
Pacte relatif aux droits civils et politiques	Adhésion 1999	Ratifié 2000	Ratifié 1978	Adhésion 1974	Adhésion 1986	Ratifié 1978	Adhésion 1996
Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes	Adhésion 1987	Ratifié 1986	Ratifié 1982	Ratifié 1985	Adhésion 1999	Ratifié 1985	Ratifié 1988
Convention relative aux droits de l'enfant	Ratifié 1965	Ratifié 1990	Adhésion 1990	Ratifié 1990	Ratifié 1990	Ratifié 1990	Ratifié 1990
Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels	Adhésion 1999	Ratifié 2000	Ratifié 1978	Adhésion 1974	Adhésion 1986	Ratifié 1978	Adhésion 1996
Convention contre la torture et autres peines ou traitement cruels, inhumains ou dégradants	Adhésion 1999	Ratifié 2000	Ratifié 1989	Adhésion 1999	Adhésion 1998	Ratifié 1986	Ratifié 2001
Statut de la Cour Pénale Internationale	Ratifié 2004	Ratifié 1999	Ratifié 2003	Ratifié 2000	Ratifié 2002	Ratifié 1999	Ratifié 2000

Source: GTZ Séminaire Gouvernance. Conakry, octobre 2005; diverses sources.

## Introduction au système de monitoring de l'Union européenne

Par Nicolas Dupic, expert GTZ  
Fait à Conakry, octobre 2005

### Sommaire

1	Qu'est-ce que le monitoring? .....	1
2	A quoi sert le monitoring? .....	1
3	Sur base de quels documents le monitoring de l'UE se base-t-il? .....	2
4	Le monitoring par opposition à l'évaluation et à l'audit .....	3
5	Les cinq critères essentiels du monitoring .....	3
5.1	Qualité du concept du projet .....	3
5.2	Efficienc e de la mise en oeuvre .....	4
5.3	Efficacité .....	5
5.4	Perspectives d'impact .....	6
5.5	Potentiel de Viabilité .....	6
6	Les forces et les faiblesses du système de monitoring .....	8
6.1	Les forces .....	8
6.2	Les faiblesses .....	9
7	Recommandations.....	9

### 1 Qu'est-ce que le monitoring?

Afin d'avoir une vision plus claire des résultats enregistrés sur le terrain, des systèmes de monitoring assortis d'indicateurs de performance quantitative et qualitative se penchant spécifiquement sur les résultats ont été mis en place au cours de ces dernières années.

Le monitoring peut être défini comme la collecte, l'analyse et le traitement systématique et régulier de l'information à des fins de gestion et de prise de décision.

### 2 A quoi sert le monitoring?

L'objectif du monitoring n'est autre que celui de parvenir à rendre une opération la plus efficace et efficiente que possible. Les systèmes de monitoring devraient dès lors fournir des informations aux personnes responsables au moment le plus opportun possible afin qu'elles puissent prendre des décisions en toute connaissance de cause.

Le monitoring doit révéler les forces et les faiblesses inhérentes à la mise en oeuvre du projet afin de permettre aux gestionnaires de s'attaquer aux problèmes, de trouver des solutions et de s'adapter à des circonstances en constante évolution pour garantir le bon déroulement du projet.

Le monitoring permet de réagir à temps et de manière appropriée au cas où un projet ne devait pas se dérouler comme prévu. Le monitoring donne des informations sur l'avancement du projet recueillies par le biais d'un certain nombre de ressources telles que la convention ou la proposition de financement, un programme sectoriel ou un accord national, la matrice du cadre logique, le calendrier des activités, la documentation illustrant le rapport et surtout une visite du projet sur le terrain. On ne peut évaluer le statut d'un projet qu'en passant des entretiens avec toutes les parties impliquées dans celui-ci, y compris les bénéficiaires. Il est difficile de bien connaître l'avancement d'un projet sans organiser de visites sur le terrain.

### 3 Sur base de quels documents le monitoring de l'UE se base-t-il?

Le monitoring donne des informations sur l'avancement du projet par le biais d'un certain nombre de ressources telles que:

- Le Cadre Logique
  - Ensemble d'objectifs, d'indicateurs et de sources d'informations;
  - Ensemble d'hypothèses de première importance devant faire l'objet d'un monitoring dans le cadre de la gestion des risques;
  - Point de référence clair et cohérent.
- Le Calendrier des activités (utile lors de l'évaluation des tâches à accomplir, des délais de mise en oeuvre, des responsabilités en matière de monitoring interne et de rapport et de leur poursuite dans le temps)
- Le Programme budgétaire et utilisation des ressources (utile pour établir une comparaison entre l'utilisation et les dépenses consacrées aux ressources telle qu'elles avaient été planifiées et telles qu'elles le sont dans la réalité).

Le cadre logique, le calendrier des activités et l'utilisation des ressources doivent être revus régulièrement et, le cas échéant, être mis à jour afin d'assurer leur pertinence. Les résultats envisagés et/ou les indicateurs et les sources de vérification peuvent être également mis à jour lors de cette révision. Le gestionnaire du projet doit être en mesure d'apporter des amendements au cadre logique.

Dans le cadre du monitoring, la collecte et l'analyse d'informations devraient se concentrer sur les points suivants:

- L'avancement physique (mise à disposition des ressources, activités entreprises et résultats engendrés) et la qualité des actions entreprises (par ex., participation des parties prenantes et renforcement des capacités sur place),
- Les progrès financiers (au niveau du budget et des dépenses),
- La réaction préliminaire des groupes cibles aux activités organisées dans le cadre du projet (utilisation des services et infrastructures mis à disposition, acquisition de nouvelles connaissances, comportements ou pratiques),
- Les raisons qui expliqueraient toute réaction inattendue ou conflictuelle de la part d'un groupe cible et les solutions que l'on pourrait envisager pour y remédier.

Le monitoring fait partie intégrante du processus de Gestion du Cycle de Projet (GCP) et est un instrument de gestion précieux. Il est dès lors:

- Un exercice de collecte de données basé sur:
  - o La connaissance de la documentation relative au projet, le statut actuel et le milieu dans lequel le projet évolue,
  - o Des entretiens avec tous les acteurs impliqués pour aboutir à une opinion bien définie quant à l'avancement du projet,
- Un organisateur assurant la bonne gestion du projet ,
- Un exercice transparent où toutes les parties sont conscientes de l'avancement du projet et des difficultés qui lui sont propres (le cas échéant),
- Une manière rapide et efficace de fournir des rapports brefs et bien documentés,
- Un service fourni à toutes les parties prenantes afin qu'elles soient tenues au courant de l'avancement du projet,

- Un aperçu de la mise en oeuvre du projet à un moment précis dans le temps qui se fonde sur un ensemble de critères objectifs.

Le monitoring:

- Ne remplace pas une gestion défaillante d'un projet,
- N'est pas une évaluation, une revue à mi-parcours ou un contrôle financier,
- N'est pas un processus dépourvu de lignes directrices, de paramètres précis ni un exercice d'inspection sans liste de points à vérifier.

#### **4 Le monitoring par opposition à l'évaluation et à l'audit**

Le monitoring et l'évaluation consistent en la collecte, l'analyse et le traitement de l'information qui vise à faciliter le processus de prise de décision en toute connaissance de cause. Tous deux apprécient également la pertinence, l'efficacité, l'impact et la viabilité des projets et des programmes. Le processus de monitoring débouche généralement sur la production de données qui peuvent être utiles lors d'évaluations.

Les **revues à mi-parcours**, effectuées par des experts externes, ont un caractère plutôt évaluatif, analysant de manière plus détaillée les informations rassemblées lors du monitoring, suscitant une réflexion sur les conséquences et l'avancement du projet, aidant à la prise de décisions en toute connaissance de cause et ajustant la suite du programme si nécessaire. Après la revue à mi-parcours, le projet peut être quelque peu modifié en fonction des recommandations émises. Le moniteur est tout à fait à même de réexaminer le statut de la mise en oeuvre des changements recommandés, suite à la revue à mi-parcours. L'opération de monitoring peut donc venir appuyer une revue à mi-parcours pour voir dans quelle mesure des changements ont été réalisés.

**L'évaluation** consiste en une appréciation exhaustive de l'efficacité, l'impact, la viabilité et la pertinence d'un projet par rapport aux objectifs fixés. Il s'agit d'une étude approfondie sur la façon dont le projet a contribué à atteindre l'objectif spécifique et les objectifs globaux. C'est en raison de sa portée beaucoup plus vaste, analysant si les objectifs et stratégies sélectionnés étaient appropriés, que l'évaluation se différencie du monitoring.

**L'audit** se distingue de l'évaluation et du monitoring, de par l'importance de l'analyse financière de l'efficacité, l'économie et l'efficacité des activités. Il s'agit de vérifier la légalité et la régularité des dépenses et des revenus liés au projet; de déterminer si les fonds octroyés au projet ont été gérés de manière efficiente et économique et effectivement pour les buts visés.

#### **5 Les cinq critères essentiels du monitoring**

Le rapport de monitoring s'articule autour des cinq critères. Pour faciliter la tâche des moniteurs, toute une série de questions a été élaborée permettant de répondre à chaque critère.

##### **5.1 Qualité du concept du projet**

L'adéquation entre les objectifs du projet et les problèmes rencontrés sur le terrain, les besoins et les priorités des groupes cibles et des bénéficiaires auxquels le projet est censé s'adresser; l'adéquation entre l'environnement physique et politique dans lequel le projet se situe et les objectifs de celui-ci.

Cela devrait inclure une évaluation de la qualité de la préparation et de la conception du projet – par exemple, la logique et l'exhaustivité du processus de planification du projet mais aussi la logique interne et la cohérence du concept du projet.

### Questions clés pour l'appréciation de la qualité de la conception du projet

Quel est le niveau de pertinence actuel du projet?

- a) Les groupes cibles / bénéficiaires visés par le projet sont-ils les bénéficiaires réels du projet?
- b) Si d'application: dans quelle mesure les responsables de la gestion du projet ont-ils ajusté la conception du projet (y compris la logique d'intervention et la structure des objectifs) de façon à la rendre plus pertinente?
- c) Les éléments mentionnés dans la logique d'intervention (le cadre logique) du projet tel qu'il est défini à l'heure actuelle sont-ils appropriés - pertinents? au niveau des ressources, des activités, des résultats, de l'objectif spécifique, de l'objectif global et des hypothèses?
- d) L'objectif spécifique et les objectifs globaux correspondent-ils et viennent-ils appuyer les politiques et programmes sectoriels du gouvernement partenaire?
- e) Dans quelle mesure les éventuelles observations et recommandations émises lors du monitoring ou de l'évaluation précédente ont-elles été prises en compte en vue de renforcer la pertinence du projet?

Dans sa conception actuelle, le projet est-il faisable et suffisamment souple? (Il s'agit là d'une appréciation concernant la planification et non la mise en oeuvre)

- a) Existe-t-il un cadre logique? Si tel est le cas, quel est son niveau de qualité?
- b) L'objectif global, l'objectif spécifique et les résultats / les produits sont-ils clairs et logiques et répondent-ils à des besoins identifiés?
- c) L'objectif global et l'objectif spécifique ont-ils été bien compris par les partenaires du projet?
- d) L'objectif spécifique peut-il être atteint dans les délais fixés au projet?
- e) Les résultats sont-ils adéquats - suffisants pour atteindre l'objectif spécifique du projet?
- f) La coordination, la gestion et les dispositions financières sont-elles définies de manière claire et contribuent-elles au renforcement institutionnel et à l'appropriation locale?
- g) Quel est le degré de souplesse contenu dans la conception au niveau des ressources / activités et résultats?

### 5.2 *Efficiences de la mise en oeuvre*

Obtention de résultats à un coût raisonnable, les moyens et les activités ont-ils mené à des résultats satisfaisants? Quel est le niveau de qualité des résultats obtenus?

Il est la plupart du temps nécessaire de comparer des démarches semblables qui permettent d'aboutir aux mêmes résultats pour voir si c'est la méthode la plus rentable qui a été choisie.

### Questions clés pour l'appréciation de l'efficacité de la mise en oeuvre jusqu'à cette date

Disponibilité des moyens et ressources

- a) Les moyens et ressources sont-ils fournis ou mis à disposition par toutes les parties responsables dans les délais souhaités de manière à ce que les activités prévues puissent être réalisées?
- b) Les moyens sont-ils fournis ou mis à disposition par toutes les parties responsables au coût prévu (ou à un moindre coût)?
- c) Les ressources font-elles l'objet d'un monitoring suffisamment approprié pour permettre une organisation des activités à un moindre coût?

- d) Les ressources du projet sont-elles gérées de manière suffisamment transparente et responsable pour promouvoir un développement équitable et durable?
- e) Dans quelle mesure les éventuelles observations et recommandations émises lors du monitoring ou de l'évaluation précédente ont-elles été prises en compte pour rendre les moyens et ressources du projet plus appropriés?

#### Réalisation des activités

- a) Un calendrier des activités (ou plan de travail) et un calendrier des ressources disponibles sont-ils mis à disposition et sont-ils utilisés par les gestionnaires du projet?
- b) Dans quelle mesure les activités sont-elles réalisées comme prévu?
- c) Dans quelle mesure les activités sont-elles réalisées au coût prévu ou à un moindre coût? Expliquer si nécessaire.
- d) Les activités font-elles l'objet d'un monitoring régulier et satisfaisant et des mesures correctives sont-elles prises lorsque cela s'impose? (c'est-à-dire lorsque de nouvelles activités doivent être réalisées en raison de l'apparition de nouveaux besoins ou lorsque des activités sont annulées).
- e) Dans quelle mesure les éventuelles observations et recommandations émises lors du monitoring ou de l'évaluation précédente ont-elles été prises en compte pour améliorer la qualité de la réalisation des activités?

#### Obtention des résultats

- a) Les IOV (càd les buts mentionnés dans le cadre logique) ont-ils jusqu'à présent été atteints comme prévu?
- b) Tous les résultats planifiés ont-ils pu être réalisés?
- c) Quelle est la qualité des résultats obtenus jusqu'à présent?
- d) L'obtention de résultats fait-elle l'objet d'un monitoring régulier et satisfaisant et des mesures correctives sont-elles prises lorsque cela s'impose?
- e) Dans quelle mesure les éventuelles observations et recommandations émises lors du monitoring ou de l'évaluation précédente ont-elles été prises en compte pour améliorer l'obtention et la qualité des résultats?

#### Contribution / Participation du partenaire

- a) Les structures inter-institutionnelles sont-elles suffisamment adéquates pour permettre une mise en oeuvre efficiente du projet?
- b) L'ensemble des partenaires ont-ils pu apporter leur contribution au projet?
- c) La communication entre les responsables des pays partenaires, la délégation de l'UE et les responsables du projet est-elle satisfaisante et régulière?

### **5.3 Efficacité**

Dans quelle mesure les résultats produits par le projet ont-ils contribué à atteindre l'objectif du projet?

Cela devrait comporter une évaluation des avantages dont bénéficient les groupes cibles, y compris les femmes et les hommes et les populations les plus vulnérables et présenter comment les hypothèses ont eu des répercussions sur les réalisations du projet.

#### **Questions clés pour l'appréciation de l'efficacité jusqu'à cette date**

Les bénéficiaires visés ont-ils tous accès aux résultats et aux services produits par le projet?

Les bénéficiaires visés par le projet utilisent-ils et profitent-ils de ces résultats et services?



- a) Dans quelle mesure les gestionnaires du projet ont-ils fait une promotion active de l'utilisation et des bénéfices offerts par ces résultats et services?

Dans sa mise en oeuvre actuelle, l'objectif spécifique a-t-il des chances d'être atteint comme les IOV le laissaient envisager et l'avaient mesuré?

- a) Dans quelle mesure le projet s'est-il adapté ou est-il conçu pour s'adapter à des conditions extérieures (hypothèses) en constante évolution de telle sorte qu'il puisse continuer à apporter des bénéfices aux groupes cibles?
- b) Si les groupes cibles / les bénéficiaires ont subi ou risquent de subir des effets néfastes non planifiés du projet, les gestionnaires du projet ont-ils pris des mesures appropriées?
- c) Dans quelle mesure les effets positifs non planifiés ont-ils influencé (la qualité de) la production des résultats et services offerts?

Dans quelle mesure les éventuelles observations et recommandations émises lors du monitoring ou de l'évaluation précédente ont-elles été prises en compte pour améliorer la réalisation de l'objectif spécifique?

#### **5.4 Perspectives d'impact**

Les retombées que peut avoir le projet sur l'environnement au sens large du terme; sa capacité à atteindre les objectifs sectoriels repris dans les Objectifs Globaux du projet et les objectifs politiques prépondérants de la CE.

#### **Questions clés pour l'appréciation des perspectives d'impact**

- Dans sa mise en oeuvre actuelle, quelle est la probabilité selon laquelle le projet aura un impact positif à grande échelle?
- Quelle est la probabilité selon laquelle les hypothèses émises au niveau de l'objectif spécifique se réalisent, de telle sorte que l'impact du projet ne soit pas diminué par des facteurs externes? La coordination des différents secteurs et bailleurs de fonds doit faire l'objet d'un examen spécifique.
- Dans quelle mesure le moniteur du projet analyse-t-il les impacts négatifs et/ou positifs du projet sur la société et le secteur et est capable de prendre les mesures qui s'imposent pour amplifier l'impact positif et amoindrir l'impact négatif?
- Dans quelle mesure les éventuelles observations et recommandations émises lors du monitoring ou de l'évaluation précédente ont-elles été prises en compte pour améliorer l'impact?

#### **5.5 Potentiel de Viabilité**

La probabilité qu'a le projet de continuer à engendrer des bénéfices une fois que le soutien extérieur sera arrivé à son terme. Les éléments qui influencent le potentiel de viabilité sont:

- (i) L'appropriation du projet par les bénéficiaires;
- (ii) Politique de soutien/cohérence;
- (iii) Technologie adéquate;
- (iv) Environnement;
- (v) Aspects socioculturels;
- (vi) Egalité hommes/femmes;
- (vii) Capacité de gestion institutionnelle; et
- (viii) Viabilité économique et financière.

La question de la viabilité ne doit pas être soulevée lorsque le projet touche à sa fin. Bien au contraire, elle se pose dès la conception du projet et se poursuit tout au long de sa mise en oeuvre.

### Questions clés pour l'appréciation du potentiel de viabilité

Viabilité financière / économique?

- a) Si les services (résultats) nécessitent un soutien institutionnel, est-ce que les fonds nécessaires seront mis à disposition?
- b) Les services proposés à la fin du projet ont-ils un coût abordable pour les bénéficiaires finaux?
- c) Les personnes et institutions responsables assument-elles leurs responsabilités financières et économiques?
- d) Les bénéfices peuvent-ils être maintenus dans l'éventualité où les facteurs économiques devaient subir des variations (prix des denrées de base, taux de change)?
- e) Les groupes cibles (et les autorités / institutions compétentes) sont-elles à même de subvenir aux coûts qu'impliquent l'entretien et la réparation des technologies introduites par le projet?
- f) Une stratégie de « sortie de projet » a-t-elle été définie et appliquée?

Quel est le degré d'appropriation du projet par les bénéficiaires et quel sera-t-il une fois l'aide extérieure terminée?

- a) Dans quelle mesure le projet est-il intégré dans les structures communautaires / locales?
- b) Dans quelle mesure les bénéficiaires et les autres groupes d'intérêt / parties prenantes concernés ont-ils participé au processus de planification?
- c) Dans quelle mesure les groupes cibles et les bénéficiaires pertinents ont-ils été activement impliqués dans le processus de prise de décisions concernant l'orientation et la mise en oeuvre du projet?
- d) Quelle est la probabilité selon laquelle les groupes cibles / les bénéficiaires continueront d'utiliser les services proposés une fois l'aide extérieure terminée?

Quel est le type d'appui politique fourni et le degré d'interaction entre le projet et le niveau politique?

- a) Quel type de soutien ont offert les politiques nationales, sectorielles et budgétaires?
- b) Les changements en matière de politiques et de priorités ont-ils eu des répercussions sur le projet? Le projet s'adapte-t-il et prend-il en compte les besoins d'un soutien à long terme?
- c) A quel point le projet a-t-il été soutenu par le secteur public et privé?
- d) Dans quelle mesure le projet contribue-t-il à la démocratisation (promotion de la participation, de la responsabilité de rendre compte et des droits de l'homme)?
- e) Dans quelle mesure le projet renforce-t-il le rôle des acteurs non-étatiques en tant que partenaires dans l'élaboration des politiques et leur mise en oeuvre?

Dans quelle mesure le projet contribue-t-il au renforcement des capacités institutionnelles et administratives?

- a) Le projet est-il intégré dans des structures institutionnelles qui se maintiendront après la fin du projet?
- b) Les partenaires du projet sont-ils formés de manière adéquate pour assurer la relève du projet (relève technique, financière et administrative)?
- c) Quel est le degré de disponibilité des ressources humaines qualifiées aptes à mettre en oeuvre le projet, comparé à ce qui avait été prévu initialement?

- d) Existe-t-il de bonnes relations avec les nouvelles institutions ou celles déjà en place et sont-elles capables de maintenir le flux de bénéficiaires?
- e) Une stratégie de « sortie de projet » a-t-elle été définie et appliquée?

Le projet prend-il en compte les aspects socio-culturels?

- a) Le projet est-il en phase avec la perception que les populations locales ont de leurs besoins?
- b) Quel était le niveau de participation des bénéficiaires dans la conception et la mise en oeuvre du projet?
- c) Le projet respecte-t-il les coutumes locales et les éventuels changements apportés ont-ils été acceptés?
- d) Existe-t-il de bonnes relations entre les gestionnaires du projet, les bénéficiaires et leurs représentants?

5.6 Comment le projet prend-il en compte l'égalité hommes / femmes?

- a) Le contenu du projet et sa méthodologie reflètent-ils une démarche sensible à la notion d'égalité hommes / femmes?
- b) Le projet a-t-il été planifié sur la base d'une analyse différenciée du groupe cible en ce qui concerne l'égalité hommes / femmes?
- c) Les intérêts pratiques et stratégiques des hommes et des femmes ont-ils été pris en compte dans l'élaboration de la stratégie du projet?
- d) Les intérêts respectifs des hommes et des femmes se reflètent-ils dans la mise en oeuvre du projet au niveau du groupe cible, des institutions et de la politique?
- e) Quelle est la probabilité selon laquelle il existera une plus grande égalité entre les hommes et les femmes après la fin du projet?
- f) Dans quelle mesure la démarche sensible à la notion d'égalité hommes / femmes mènera-t-elle ou est-elle susceptible de mener à un plus grand impact du projet?

Les technologies (humaines et techniques) introduites et utilisées par le cadre du projet sont-elles appropriées?

- a) Sont-elles souples et compréhensibles?
- b) Dans quelle mesure les technologies s'inspirent-elles des pratiques et des connaissances actuelles?
- c) Contribuent-elles au développement des connaissances et des capacités au niveau local?
- d) Parviennent-elles à maximiser l'utilisation des ressources locales?

Dans quelles mesures les aspects environnementaux sont-ils pris en compte?

- a) Le projet respecte-t-il les besoins en matière d'environnement?
- b) Le projet parvient-il à gérer ses responsabilités environnementales?
- c) Les parties prenantes et les bénéficiaires sont-ils au courant des responsabilités environnementales qui incombent au projet?
- d) Des dégâts environnementaux ont-ils été occasionnés ou sont-ils susceptibles d'être occasionnés par le projet? Quel type de mesures de protection ont été prises?
- e) Dans quelle mesure le projet respecte-t-il les pratiques environnementales traditionnelles expérimentées avec succès?

## **6 Les forces et les faiblesses du système de monitoring**

### **6.1 Les forces**

- Couverture

- Régularité
- Standardisation
- L'indépendance des moniteurs
- Les équipes interdisciplinaires
- Résultats rapides
- Rétroaction (feedback)

## **6.2 Les faiblesses**

- Manque de contrôle de qualité en amont;
- L'échantillonnage sur le terrain non systématique;
- Peu de suivi des recommandations;
- Aucun suivi des réponses (rétroaction);
- Peu d'études comparatives;
- Leçons tirées non vulgarisées;
- Absence d'une approche systémique.

## **7 Recommandations**

- Améliorer le contrôle de qualité lors de la conception des projets (Cadre Logique cohérent etc.);
- Élaborer de manière régulière des études comparatives sectorielles ou/et régionales;
- Utiliser les résultats du monitoring pour mieux formuler les stratégies de coopération;
- Mieux assurer le suivi des instruments de programmation et de mise en œuvre;
- Mieux assurer l'utilisation des résultats de la rétroaction;
- Introduire des méthodes participatives de programmation, de suivi et d'évaluation.

Nicolas DUPIC  
Conakry, octobre 2005

## REPUBLIQUE DE GUINEE WORKING PAPER

**Séminaire:** Pauvreté, bonne gouvernance, renforcement des capacités.

**Appui technique et financier :** GTZ

**Organisation:** Secrétariat permanent SRP

**Contribution:** A N L C

**Thème:** Présentation du 1er Rapport de l'Enquête sur le corruption et la Gouvernance en Guinée.

Document chantier Octobre 2005

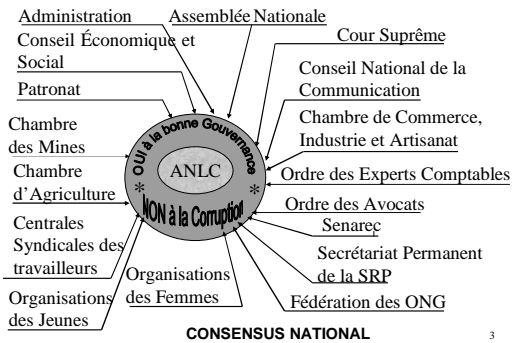
1

## Table des matières

- Présentation sommaire de l'ANLC
- Des leçons tirées de l'enquête
- Des définitions et analyses de la gouvernance (selon les résultats de l'enquête et du point de vue de la coopération internationale)
- Les axes d'intervention de l'ANLC pour la promotion de la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption
- Cas d'exemples

2

## COALITION NATIONALE POUR LA PROMOTION DE LA BONNE GOUVERNANCE ET LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION



3

## Mission de l'ANLC

- 1 – Concevoir, en collaboration avec les Points Focaux des Ministères, les partenaires au développement et les acteurs de la vie nationale (Politique, économique, sociaux et religieux), la Politique nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption qui alimente, anime et consolide le 3ème axe de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté.
- 2 - Mettre en œuvre les mesures de prévention, intensifier les actions de lutte contre la corruption et les délits assimilés par l'aide à la sanction et la répression, et procéder à une forte conscientisation des populations sur les méfaits de la corruption, fournir l'information utile et disponible, renforcer l'éducation et la sensibilisation des acteurs de la vie nationale et promouvoir leur implication et leur responsabilisation en terme de réponse face au phénomène.

4

## Les Actions de bonne gouvernance réalisées et en cours depuis Juillet 2005:

- L'organisation des Ateliers de restitution des résultats de l'enquête nationale sur la gouvernance et la corruption ;
- La finalisation de la politique nationale de bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption;
- Les différentes investigations menées;
- Le recouvrement des créances fiscales de l'État;
- L'audit du secteur de la pêche;
- La création du Bureau de réception des plaintes.
- Le renforcement des Antennes régionales de LCC et de PNBG
- La mise en place des Points Focaux dans chaque Ministère

5

## Définition et évolution du concept de corruption

Selon le Code Pénal Guinéen, Article 191:

La corruption est une infraction dite passive lorsqu'elle résulte du fait par une personne d'être corrompue et active lorsqu'elle du fait de corrompre.

Cette définition indique dans chaque cas la peine applicable.

6

### Évolution du concept:

Au regard du contexte socioéconomique et des mutations opérées, cette définition du Code Pénal paraît de nos jours peu explicite face à l'ampleur et aux conséquences du phénomène, car elle ne reflète pas les effets de toutes les pratiques qui sont tendent le phénomène tels que le détournement de deniers publics, le blanchiment d'argent, les abus de pouvoir ou d'autorité...

7

Pour tenir compte de l'évolution du concept

La corruption est définie comme l'utilisation des ressources publiques pour un bénéfice personnel par divers moyens y compris l'abus d'autorité.

Elle peut être comprise également, comme l'agissement par lequel, une personne, investie d'une fonction publique ou privée, sollicite ou accepte un don, une offre ou promesse dans le but d'accomplir, retarder ou omettre volontairement un acte entrant d'une façon directe ou indirecte dans le cadre de ses fonctions.

**Ainsi donc, la corruption implique la violation par le coupable des devoirs de sa charge.**

8

### Leçons à tirer de l'enquête sur la corruption et la gouvernance

- **Objectifs:**
  - Étudier l'ampleur de la corruption et de la gouvernance;
  - Avoir une banque de données de base;
  - Étudier les expériences et les perceptions des citoyens;
  - Renseigner le Gouvernement sur les mesures à prendre pour lutter contre la corruption et améliorer la gouvernance;
  - Élaborer la Politique Nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption.
- **Échantillonnage:**
  - Ménages..... 1.838
  - Fonctionnaires..... 751
  - Entreprises..... 298

9

### Corruption, facteur affectant le développement

L'analyse des données indique que le niveau de la corruption générale est de 37 points en Guinée. Il faut préciser que l'indicateur de la corruption sur le plan général se situe entre 0 et 100. Plus il est proche de 100, plus le niveau de la corruption générale est élevé. Comparativement à la Guinée, ce niveau est plus faible en Zambie et en Sierra Leone, (respectivement 28 et 32). **La corruption touche particulièrement les ménages pauvres.** Les résultats indiquent que le coût élevé de la vie est la principale problème est Guinée.

10

### Perception de la corruption sur la situation actuelle du pays

Les ménages tout comme les fonctionnaires ont donné leurs opinions sur les aspects liés à la corruption et à la gouvernance en Guinée. Ce sont::

- le détournement des deniers publics,
- la corruption dans le secteur public,
- Les problèmes d'insécurité/criminalité et la mauvaise gouvernance ( 90% des répondants )
- **Sur le plan politique:** L'élection des dirigeants et l'instabilité politique sont moins préoccupants que l'injustice sociale et le manque d'autorité.
- **Sur le plan économique:** l'inflation est le principal problème des ménages et des fonctionnaires ( 95% des répondants ), vient en seconde position le coût des transports, de la mauvaise qualité des routes et des services de santé publique

11

**Sur le plan social:** le chômage et la délinquance sont parmi les principales préoccupations des ménages et des fonctionnaires (+ de 90); le coût élevé des soins médicaux (+ de 85%); la qualité et la disponibilité des services publics (+ de 80%); le trafic d'enfants et la qualité de l'éducation ( - de 70%) ne semblent pas préoccuper les guinéens autant que le trafic et la consommation de drogues (+ de 83%)

**D'une manière générale, les problèmes d'inflation, le coût élevé de la vie, le chômage, le détournement des deniers publics, la corruption, l'électricité, l'eau, le transport, l'alimentation et l'injustice sociale sont, sans être exhaustif les plus graves.**

12

### Conditions d'existence des ménages et de fonctionnaires

- Le coût élevé de la vie est la principale préoccupation des ménages et des fonctionnaires (97%)
- Les problèmes d'électricité et d'eau et la pénurie des denrées alimentaires demeurent préoccupants (+ de 82%).
- La destruction de l'environnement (95%)
- Le manque et le coût élevé du logement, les problèmes d'hygiène et l'accès à l'eau potable ont été dénoncés (+ de 60%)

13

### Perception des opérateurs économiques sur l'évolution de leurs entreprises

Les principales entraves au développement des affaires en Guinée sont: l'inflation (95%), le taux de change (92%), l'insécurité (84%), le manque d'infrastructures dans les secteurs du téléphone, de l'électricité de l'eau et des routes (83%), et **la corruption dans le secteur public (82%)**. La compétition déloyale de la part d'entreprises fictives créées par les fonctionnaires de l'État, responsables de la passation des marchés publics et la contre bande. Leur non implication dans la formulation des lois aux politiques des affaires (71%). **Conséquence**, ils passent en moyenne 1 à 5 heures de leurs temps par semaine avec l'administration publique pour l'interprétation des règles et politiques touchant les affaires, notamment les impôts et taxes et la douane sont les principales organisations concernées.

14

**Sur le plan des affaires**, 30% des entreprises ont déclaré avoir accordé des contributions aux Partis et aux Mouvements politiques, le plus souvent, au cours des campagnes électorales. **Les tracasseries administratives constituent un frein au développement des affaires. En moyenne 9 mois pour enregistrer leurs entreprises, 17 jour pour l'enlèvement des marchandise à leurs points d'entrée ( port et aéroport). Conséquences, la proportion des opérateurs économiques qui exportent a diminué de 2% depuis 3 ans.**

15

Les taxes et impôts et les procédures douanières sont les exigences gouvernementales les plus difficiles à satisfaire (80%). Ils passent 9% de leurs temps, soit 34 jours dans l'année avec les représentants du gouvernement au sujet de l'application et l'interprétation des lois et règlements. Plus d'un homme d'affaires pensent que ses concurrents sont obligés de procéder à des paiements non officiels pour faire avancer leurs affaires, mise à jour de la situation fiscale (39%) et les tracasseries administratives (38%). **Les formes de corruption ayant plus d'impact sont celles faites au profit des fonctionnaires pour s'assurer que les décisions leurs soient favorables (60%).**

**On peut conclure** que le phénomène de corruption touche aussi bien les services publics, les institutions républicaines que les ONG. **Conséquences**, baisse de l'investissement privé, ralentissement des affaires et de la croissance, compromet la mise en œuvre de la SRP.

16

### Analyse de la gouvernance selon l'enquête: (Performance et intégrité des Organisations publiques)

L'enquête révèle que les Organisations publiques performantes sont rares. Parmi les Départements ministériels, il n'y en a que 3: la Défense nationale (66%), le Ministère de l'Enseignement Pré universitaire et l'éducation civique (55%) et celui de l'Enseignement technique (53%). Les autres organisations performantes sont les ONG (63%), les Églises (62%) et les médias privés (53%).

Les Ministères les moins performants sont le Commerce (11%), l'Énergie et l'Hydraulique (12%), la Pêche (19%), le Ministère Secrétariat Général (22%), la Justice (23%), la Jeunesse (24%), l'Économie et les Finances (25%) et la Fonction publique (25%).

17

En dehors des Forces Armées (64%), aucune Institution républicaine n'a été classée performante: Cour Suprême (17%), Parlement (21%), Conseil National de Communication (30%), Conseil Économique et social (33%).

**Les Partis politiques** sont les Organisations publiques les moins performantes (14%). Pour ce qui est de l'Administration publique, les moins performants sont: Électricité de Guinée (10%), Société des Eaux de Guinée (12%), Caisse Nationale de Sécurité Sociale (13%), Parquet (15%), Inspection Générale du Travail (15%), Sotelgui (17%), Tribunaux (17%), Autorités fiscales (21%), État civil (22%), Trésor 23% et Douanes (25%)

18

**En général**, les services de l'administration publique ne sont pas assujettis à l'impôt (83%). 41% des fonctionnaires déclarent n'être pas au courant des allocations de fonds faites à leurs services.

Au cours des deux années qui ont précédé l'enquête, les décisions liées à la gestion du budget ont été influencées par des liens régionaux (69%), des paiements illégaux (67%), des pressions politiques (54%), de manque de transparence (54%), selon les fonctionnaires.

19

#### Analyse de la gouvernance selon l'enquête:

**L'un des indicateurs clés de la gouvernance est l'accessibilité des services aux pauvres. L'enquête a trouvé une corrélation significative entre la corruption dans la gestion du budget de l'administration publique et l'accessibilité des services aux pauvres.** En effet, plus cette corruption est élevée, moins les services sont accessibles. Le non respect de la méritocratie, la politisation de la gestion du personnel et du budget, ainsi que l'absence de transparence dans la gestion est beaucoup plus fréquente à Conakry qu'en régions. En général, les services publics ne sont pas systématiquement audités, ni pour la gestion du budget, ni pour la gestion du personnel.

Également, la transparence est plus marquée dans les régions qu'à Conakry. Globalement, l'enquête montre une forte corrélation entre l'observation de la transparence et la bonne gouvernance en Guinée. **Le salaire et les revenus sont mal appréciés surtout par les fonctionnaires à Conakry.**

L'enquête montre qu'avec le laxisme, plusieurs fonctionnaires de l'administration publique parviennent à exercer parallèlement des activités génératrices de revenus pour arrondir leurs fins de mois. C'est le cas notamment de ceux qui travaillent dans les Cabinets, Écoles privées, Institutions Humanitaires, ONG et Projets

21

#### Qualité, intégrité du secteur public

L'eau, l'électricité, le transport, la communication, la Justice sont les secteurs les plus importants indiqués par les répondants. L'enquête révèle que deux services publics sur trois sont mal appréciés par les utilisateurs. On retrouve au bas de l'échelle, EDG 80%, la Justice 71% les services de transports (69%), urbanismes et Habitat (40%) les services de police routières et Judiciaires (70%) des Taxes/Impôts 68% et de douanes (66%). Ce sont les mêmes services mal appréciés par les opérateurs économiques.

17% des ménages ont eu des motifs de plaintes contre les services de transports. 49% se sont effectivement plaints de l'absence des services de transport public.

22

#### Appréciation du système judiciaire

81% des opérateurs économiques, comme 73% des ménages pensent que le système judiciaire est manipulé par des intérêts économiques et qu'il est le plus corrompible au sein du Gouvernement (62% et (-% respectivement).

De l'avis des ménages, la durée moyenne pour régler une affaire est de six mois, ce, malgré les paiements non officiels et moins de la moitié d'entre eux ont obtenu une décision juste (45%).

Au cours des trois années qui ont précédé l'enquête, 19% des opérateurs économiques ont engagé chacun en moyenne cinq poursuites en justice, cela, en liaison avec leurs entreprises. De ces affaires, deux ont été réglées avant le procès, une après le début du procès mais avant le jugement, deux ont été jugées dont une seule a fait l'objet d'application de la loi.

23

Pour chaque affaire en moyenne, l'opérateur économique a déboursé un million de francs guinéens comme paiement officiel aux officiels de la Justice. Les paiements non officiels sont trois fois plus élevés (trois millions de FG) dont 23% au Procureur, 19% au Président de la Cour, 14% aux Magistrats, 14% à la Police Judiciaires et 13% aux Juges.

A cela s'ajoute l'incohérence dans l'interprétation des lois et règlements (38%) et les changements aux principes, lois et règlements affectant les entreprises et qui sont souvent imprévisibles (48%). A ces changements, l'administration ne tient pas souvent compte des préoccupations des opérateurs économiques (76%). Cette situation est la même depuis trois ans.

24



**Appréciation de l'Éducation, de la Santé**  
**Au vue de la qualité de l'école**, le coût de scolarisation a été jugé élevé par 56% des ménages. Parmi les obstacles à la bonne scolarisation des enfants, les ménages ont cité notamment, la faible capacité professionnelle des enseignants (74%), l'insuffisance des infrastructures et équipements (61%) ainsi que les paiements non officiels pour la scolarisation. Plus courant dans l'enseignement public (93%) des élèves que dans le privé (50%). La moyenne est de 1000 FG dans le public contre 300 FG dans le privé. Globalement, la qualité de la formation a été jugée bonne par 64% des ménages et (66%) d'entre eux affirment qu'elle s'est améliorée depuis trois ans. Toutefois, pour le passage de leurs enfants en classe supérieure, 5% des chefs de ménages ont déclaré avoir payé sur demande des enseignants. A l'occasion de chaque visite d'un enseignant à domicile, ils sont obligés de prévoir des cadeaux allant de 500 à 50.000 FG par visite. Les ménages riches sont ceux qui payent le plus.<sup>25</sup>

**En ce qui concerne la santé**, au cours des 12 mois qui ont précédé l'enquête, 91% des ménages ont utilisé une structure de santé pour des soins. Le coût officiel moyen d'hospitalisation était de 52.276 FG avec un minimum de 10.500 FG et un maximum de 400.000 FG. Celui non officiel payé par 25 % des malades, est pratiquement du même ordre. En moyenne, ce paiement est de 45.399 FG et un maximum de 350.000 FG. Dans l'ensemble un ménage sur deux a déclaré qu'au cours des trois années qui ont précédé l'enquête, la qualité des services de santé s'est nettement améliorée mais avec des coûts plus élevés. Ce sont les ménages pauvres qui ont été dans les Centres de Santé tandis que la majorité de ceux riches s'étaient rendus à l'Hôpital public ou privé.

26

#### **Causes et pratiques de la corruption dans l'administration publique**

**Selon les ménages**, les mauvais salaires (79%), le manque de système efficace de dénonciation de la corruption (77%) et de méritocratie (74%), sont les principales causes de la corruption en Guinée. A cela s'ajoute le manque de processus politique transparent et responsable (71%), de judiciaire indépendant et efficace (70%) et de médias indépendants et efficaces (68%). Ce sont les mêmes causes identifiées par **les fonctionnaires** (90%) des répondants. Chez **les opérateurs économiques**, ce sont les paiements non officiels (87%), les procédures trop complexes (77%) et la compétition déloyale (45%).

27

**En ce qui concerne la pratique de la corruption**, les fonctionnaires ont déclaré qu'elle est plus présente au sein de l'administration aujourd'hui (79%) qu'il y a trois ans (75%). Dans la majorité des cas, la fréquence de ces paiements non officiels est de 18% pour les ménages, 11% pour les entreprises nationales et 9% pour celles étrangères: il s'agit de paiements obligatoires demandés par un Agent de l'administration (61%). L'offre de plein gré ne représente que 18% des cas. **Par ailleurs, lorsqu'un bureaucrate corrompu obtient des paiements non officiels dans son service, il ne déclare que 80% qu'il partage avec son supérieur (32%), avec ses collègues (35%) et les Partis politiques (13%). Cette répartition est fonction de l'enveloppe. Quant il est modeste ce sont les collègues qui sont prioritaires, quand il est élevé, ce sont les supérieurs et les Partis politiques qui sont favorisés.**

28

**S'agissant de la volonté du Gouvernement de lutter contre la corruption**, les opinions des fonctionnaires sont partagées. Pour 49% d'entre eux, le Gouvernement doit l'éliminer. Par contre 47% pensent que c'est un dommage inévitable jusqu'à ce que les salaires soient améliorés. Les élus et les cadres trouvent la petite corruption inévitable. Alors que les hauts cadres sont indécis. D'après les fonctionnaires eux-mêmes, 41% de leur revenu total est constitué de paiements non officiels, pour 48% d'entre eux, cela représente plus de 50% de leur revenu. Par ailleurs l'enquête montre qu'en moyenne 10% des fonctionnaires ont payé pour obtenir leur place y compris l'achat des certificats scolaires. Pour 8% des fonctionnaires, cela concerne plus de 50% des places de leurs services

29

#### **Système de dénonciation de la corruption**

De l'avis des ménages qui ont rapporté des cas de corruption, la procédure de dénonciation n'a été ni efficace (71%) ni simple (57%) et le dénonciateur n'a pas été protégé de possibles représailles (57%).

Pour les ménages qui n'ont pas rapporté des cas de corruption, les trois principales raisons ont été évoquées: ne savaient où s'adresser (44%), ne s'attendaient à aucune application de décision même si celle-ci était prise (33%) et aucune enquête ne sera faite à la suite du rapport (29%). Parmi les ménages qui ont déclaré avoir signalé un cas de corruption d'un fonctionnaire au cours des deux années ayant précédé l'enquête, 70% affirment que la procédure de dénonciation n'a pas été efficace et 57% d'entre eux estiment que cette procédure n'a pas été simple.

30

**Quant à l'existence d'un réel et sincère désir de combattre la corruption au sein de l'administration,** 54% des ménages y croient. Pour eux, les Institutions qui ont apporté une contribution significative dans la lutte contre la corruption sont: les médias privés, l'ANLC, les ONG, les organisations religieuses (surtout chrétiennes) et les enseignants. Paradoxalement, les Tribunaux, la Cour Suprême, le Parlement, les corps de contrôle, la Police, l'administration qui devraient être en tête dans la lutte contre la corruption, sont classés au bas de l'échelle.

**52% des ménages estiment que les stratégies du gouvernement en la matière ne sont pas encore efficaces.** Ils croient à la volonté du gouvernement mais pas à sa sincérité et ne sont pas nombreux à apprécier l'assistance des partenaires au développement.

31

Pour aider à la lutte, 80% des répondants sont prêts à apporter leur contribution même financière à l'État. Les opérateurs seraient prêts à déboursier 10% de leurs revenus. Pour améliorer la gouvernance, les fonctionnaires proposent entre autres, l'instauration d'un système de gestion du personnel basé sur le mérite, la transparence dans la gestion du budget, le renforcement de la déconcentration et de la décentralisation par un transfert effectif des compétences et des ressources.

32

#### **Analyse de la gouvernance selon les Institutions de coopération internationale:**

Du point de vue de l'IDH, la bonne gouvernance signifie concrètement que:

- les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont respectées, ce qui permet à chacun de vivre avec dignité;
- Les individus ont leur mot à dire sur les décisions qui affectent leur vie;
- Les populations sont à même de demander des comptes aux décideurs;
- La vie en société est gouvernée par des pratiques, des institutions et des règles équitables et applicables à tous;

33

- les femmes sont les égales des hommes dans la sphère publique et privée, de la vie en générale et de la prise de décision en particulier;
- Les individus échappent à toutes discriminations fondées sur la race, l'origine, le sexe ou toute autre caractéristique;
- L'action publique d'aujourd'hui tient compte des besoins des générations futures;
- Les politiques économiques et sociales visent à éradiquer la pauvreté et à élargir les choix accessibles à tous fondés sur l'égalité des chances et la récompense du mérite

34

#### **Pour l'Union Européenne:**

La bonne gouvernance se présente comme l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative, garantissant la participation citoyenne à la prise de décision, la stabilité politique, le développement institutionnel et **le respect des droits de l'homme étant le corollaire**

35

#### **Pour les Institutions de Bretton Woods:**

La BM évoque la bonne gouvernance comme un moyen efficace de sortir le continent africain de la pauvreté pour impulser un nouveau départ. A ce titre, elle indique le postulat de la bonne gouvernance comme:

- un régime politique respectueux, efficace, compétent et responsable;
- Un double contenu à la fois technique (bonne gestion des affaires publiques) et politique (lien étroit entre le développement économique durable et l'instauration d'un état de droit);
- L'intégrité du système des règles d'équité et de transparence;
- La lutte contre la corruption, l'impunité et la promotion de la participation citoyenne avec pour maître mot de la politique d'aide au développement, l'imputabilité (accountability), transparence et efficacité.

36

Pour le PNUD:

La gouvernance est comprise comme l'exercice des pouvoirs économique, politique et administratif dans le but de gérer les affaires du pays à tous les niveaux. A ce titre, une bonne gouvernance est entre autre, participative, transparente, fondée sur l'exercice effectif des responsabilités. Elle prône le régime de droit et une justice égale pour tous devant la loi et garantit que les priorités politiques, sociales et économiques se fondent sur un large consensus social et que les voix des plus pauvres et des plus vulnérables sont entendues dans la prise de décision

37

Conclusion de l'analyse de la gouvernance:

Nous pouvons tenir pour acquis que le développement durable ne sera jamais réalisé sans l'institution d'une gouvernance forte, responsable, efficace et participative.

38

Axes sur lesquels s'articule le PNBG-LCC:

- Prévention
- Répression/Sanction
- Coalition nationale des acteurs étatiques et non étatiques

39

Prévention:

- reformes politique et administrative (actualisation des règles, mécanismes et procédures)
- Renforcement des dispositifs institutionnels et des capacités humaines de l'administration et des structures de contrôle de l'exécutif, du législatif et du juridictionnel ainsi que les audits indépendants

40

Répression/Sanction:

- consolider l'État de droit par le renforcement du système judiciaire seul ayant les prérogatives d'administrer en dernier ressort la sanction applicable et appropriée ( Statut de la magistrature, Conseil supérieur de la magistrature, Conseil de discipline, subordination des OPJ, indépendance du judiciaire par rapport à la Chancellerie).

41

Coalition nationale:

- mobilisation, participation et actions citoyennes (dénonciation, plaidoyer, alerte, conscientisation, responsabilisation, motion de censure, pression, lobbying, information, éducation, communication)

Pour un changement de comportement et de moralisation de la vie publique.

Je vous remercie.

42

# Etude sur les projets et programmes de gouvernance en Guinée

Par Joachim Lama, macro-économiste  
Cellule d'Etude Politique Economique (CEPEC)  
Conakry, octobre 2005

## Sommaire

1	Introduction .....	1
1.1	La problématique de l'étude .....	1
1.2	Méthodologie .....	2
2	Principaux résultats de l'inventaire des stratégies nationales, des projets et des programmes de bonne gouvernance en Guinée .....	2
2.1	Les stratégies nationales de développement socio-économique .....	3
2.1.1	Le Programme National de Développement Humain (PNDH) .....	3
2.1.2	Le programme «Guinée vision 2010» .....	3
2.1.3	La nouvelle Stratégie d'Assistance à la Guinée (SAG) .....	3
2.1.4	Le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) .....	4
2.2	Les projets et programmes de coopération internationale .....	4
2.2.1	Les projets et programmes bilatéraux .....	4
2.2.2	Les projets et programmes multilatéraux.....	5
3	Les normes et codes de bonnes pratiques en matière de gestion des finances publiques: L'approche du FMI et de la Banque Mondiale .....	8
4	Conclusion générale .....	9

## 1 Introduction

Le but de l'exposé est de présenter certains résultats essentiels d'une étude que nous avons menée en 2003, à la demande du Ministère du Plan, avec un financement du PNUD, sur les projets et programmes impliqués dans la promotion de la bonne gouvernance en Guinée.

L'exposé est organisé en trois parties:

- Dans la première partie, nous présentons la problématique de l'étude intitulée «Etude sur les projets et programmes de gouvernance en Guinée»,
- La deuxième partie est consacrée à la présentation des principaux résultats de l'inventaire des stratégies nationales, projets et programmes de développement socio-économique qui ont été impliqués ou qui sont actuellement impliqués dans la promotion de la bonne gouvernance.
- Enfin, dans la troisième partie, nous présentons quelques axes stratégiques proposés à tous les pays par les organisations internationales de «surveillance», en l'occurrence le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale, pour l'amélioration de la gouvernance en matière de finances publiques.

### 1.1 La problématique de l'étude

Depuis 1984, des efforts remarquables ont été fournis en Guinée pour promouvoir la bonne gouvernance. Ces efforts, soutenus par la communauté internationale, ont permis des progrès appréciables dans les domaines visés.

Malheureusement, le caractère discontinu des efforts enregistrés au cours des dernières années en matière de gouvernance a engendré chez la plupart des partenaires un scepticisme accru sur la force des engagements du gouvernement. 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, il y a eu des avancées dans l'amélioration de la gouvernance. L'idée de cette étude 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 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.

Il s'est avéré donc nécessaire:

- De combler ce déficit de communication sur la question de la gouvernance et
- De proposer un cadre élargi de réflexion et de travail en élaborant un tableau de bord permettant au gouvernement et à ses partenaires de suivre les progrès réalisés en Guinée en matière de gouvernance.

Pour atteindre ces objectifs, les tâches d'investigation et d'analyse nécessaires ont été exécutées sur la base de la méthodologie suivante.

## **1.2 Méthodologie**

Au cours d'une 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.

La seconde phase a été consacrée à une mission de collecte d'informations complémentaires sur la gouvernance locale dans les chefs-lieux de région et les chefs-lieux d'une préfecture par région. La mission s'est ainsi rendue à Kankan, Kindia, Labé, Mamou, N'zérékore, Kouroussa et Lola.

Dans la dernière phase, les informations collectées pendant la mission de terrain ont été 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 «Objectifs du Millénaire de Développement» (OMD).

## **2 Principaux résultats de l'inventaire des stratégies nationales, des projets et des programmes de bonne gouvernance en Guinée**

Pour faire ce travail d'identification et d'inventaire, nous avons estimé que 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 de bonne gouvernance. Ce qui aurait conduit à un exposé relativement dispersé. 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 4 programmes nationaux et 10 projets et programmes bilatéraux et multilatéraux de développement socio-économique exécutés ou en exécution depuis 1984.

## **2.1 Les stratégies nationales de développement socio-économique**

A l'avènement de la deuxième République, 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): 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) (1997),
- L'étude prospective «Guinée Vision 2010» (1997),
- La Stratégie d'Assistance à la Guinée (SAG) (1997), et
- La Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP) qui constitue le cadre de référence le plus complet et le plus récent (2002).

### **2.1.1 Le Programme National de Développement Humain (PNDH)**

Face à la gravité de la situation sociale du pays montrée par le mauvais classement de la Guinée dans les rapports du PNUD sur l'Indice de Développement Humain (IDH), le gouvernement guinéen 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 (LPDH) 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».

### **2.1.2 Le programme «Guinée vision 2010»**

Elaborée en 1997, cette stratégie du développement à moyen et long terme ne dégage que de grandes orientations dont l'un des objectifs majeurs est la bonne gouvernance.

### **2.1.3 La nouvelle Stratégie d'Assistance à la Guinée (SAG)**

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) dont les options s'articulent au tour de deux groupes d'idées:

- Un pays de paix, de progrès, de justice sociale et d'équité et
- Une administration professionnalisée et moins corrompue.

#### **2.1.4 Le 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*". Les axes d'intervention du DSRP (janvier 2002) sont au nombre de trois:

- Accélération de la croissance économique créatrice d'opportunités de revenus pour les pauvres,
- Développement et accès équitable aux services de base et
- Amélioration de la gouvernance et renforcement des capacités institutionnelles et humaines.

### **2.2 Les projets et programmes de coopération internationale**

Ces projets et programmes se classent en deux catégories: ceux qui sont le produit de la coopération bilatérale et ceux qui relèvent de l'initiative de la coopération multilatérale.

#### **2.2.1 Les projets et programmes bilatéraux**

##### **2.2.1.1 La coopération avec les Etats-Unis (US-AID)**

##### **Amélioration de la gouvernance nationale et locale par la participation active des citoyens**

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.»

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. 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, et
- La sensibilisation des citoyens aux objectifs des organisations de la société civile.

##### **2.2.1.2 La coopération avec la France**

##### **Le projet d'appui à la restauration du système judiciaire**

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 consistaient principalement en actions d'urgence pour 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 étaient:

- 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 et
- 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.

### **Le projet d'appui au processus de décentralisation (APRODEC)**

On estime que la Coopération française a été la première à appuyer les actions de décentralisation en Guinée. Le principe de base repose 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.

La Coopération française dans le domaine de la sécurité publique a également eu pour fondement la promotion de la bonne gouvernance. L'analyse sociologique qui la sous-tend 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». 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 gouvernance.

## **2.2.2 Les projets et programmes multilatéraux**

### **2.2.2.1 La coopération avec la Banque Mondiale**

#### **Le projet d'appui aux paysans et aux femmes en milieu rural**

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 y 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.



### **Le programme d'appui aux communautés villageoises (PACV)**

Le PACV a été conçu comme l'un des principaux cadres permettant de transférer les responsabilités et les ressources aux autorités locales et de renforcer les capacités de gestion des communautés rurales.

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:

- Renforcement et rationalisation du cadre juridique et opérationnel de la décentralisation,
- Amélioration de la gouvernance locale et
- Amélioration de la décentralisation fiscale.

### **Le projet de renforcement des capacités de prestation de service**

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.

### **Le Programme de Renforcement des Capacités Institutionnelles (PRCI)**

La mise en place du PRCI, financé par la Banque Mondiale, 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.

## **2.2.2.2 La coopération avec le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)**

### **Le Programme Cadre Genre et Développement (PCGeD)**

Ce programme cadre a été initié dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie définie dans le PNDH. Ce programme s'attaquait au problème précis de la marginalisation des femmes et visait à mettre à la disposition de l'Etat guinéen 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:

- Promouvoir l'égalité de droit et de fait entre les hommes et les femmes dans les différents usages du droit,
- Encourager la création de structures para-juridiques et de mécanismes susceptibles de promouvoir le recours des populations aux juridictions,
- Promouvoir une représentation équitable des femmes et des hommes dans les processus de prise de décision en développant leur capacité citoyenne.

### **Le programme cadre promotion de la décentralisation et renforcement des capacités de la société civile (PC/PDRSOC)**

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.

### **Le programme national de renforcement des capacités et de gouvernance (PNRCG)**

L'élaboration de ce programme s'appuie sur un bilan assez exhaustif des réformes mises en œuvre 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 œuvre, des résistances aux changements dans l'administration et à l'établissement et à la mise en œuvre 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:

- 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,
- 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,
- 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,
- 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
- 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.

L'appui du PNUD au programme, dans sa composante «Gouvernance économique», a consisté principalement en le renforcement des capacités du Ministère de l'Economie et des Finances et du Ministère du Plan. Les produits suivants ont été réalisés:

- Une étude sur la production et la publication de statistiques macroéconomiques en 2003, et
- Le renforcement des capacités de la Cellule technique de conjoncture macroéconomique à la Direction nationale de l'économie qui a abouti aux réalisations suivantes:
  - La première mouture du Tableau de bord mensuel de l'économie,

- La version finale du Tableau de bord mensuel de l'économie,
- L'atelier de validation de la version finale du Tableau de bord mensuel de l'économie et
- La publication régulière du Tableau de bord mensuel de l'économie.

La progression de la composante vers les effets recherchés a été quelque peu ralentie par le manque de consensus entre les départements ministériels concernés sur certains produits. De sorte que, à propos précisément de la mise en réseau du Ministère du Contrôle Economique et Financier avec les services de gestion des secteurs publics et parapublics, on a estimé que « finalement, compte tenu de la sensibilité particulière des dossiers et des difficultés rencontrées pour faire accorder les points de vue de toutes les structures concernées, il serait peut-être nécessaire d'envisager le recrutement d'un consultant international pour mettre toutes les parties prenantes d'accord sur le schéma » (DAP/Gouvernance, Rapport d'activités 2004, p. 14). Cette situation pose un véritable problème de gouvernance et traduit l'absence d'une véritable stratégie consensuelle de promotion de la gouvernance économique. Ceci continuera à marquer négativement les performances du programme et in fine, les capacités de mobilisation de l'aide dont l'amélioration est l'une des missions prioritaires du PNUD.

Au niveau de l'amélioration de l'efficacité et de la transparence dans la gestion des affaires publiques, l'appui du PNUD a consisté essentiellement en la mise en place de structures et d'outils divers de lutte contre la corruption et de sensibilisation sur les méfaits du phénomène. Mais la progression vers les effets recherchés semble lente. Une réflexion approfondie de la stratégie actuelle d'intervention du PNUD devrait être engagée.

**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.

La définition des axes d'intervention et les particularités des contextes d'élaboration des stratégies, projets et programmes ont permis de rassembler des éléments utiles pour une ébauche d'une définition consensuelle du concept de bonne gouvernance.

Mais les interventions ont défini 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.

### **3 Les normes et codes de bonnes pratiques en matière de gestion des finances publiques: L'approche du FMI et de la Banque Mondiale**

Lorsque le FMI et la Banque Mondiale mettent leurs conseils politiques économiques et leurs concours financiers à la disposition de leurs pays membres, ils attirent de plus en plus l'attention spécialement sur la bonne gestion des affaires publiques. En effet, en raison de leur caractère économique, les questions liées à la gestion publique et à la corruption relèvent souvent du mandat et des compétences de ces institutions. Ainsi, le FMI dispense à ses pays membres des

avis de politique économique par un processus connu sous le nom de «**surveillance**». Au terme de l'examen des rapports de surveillance par le conseil d'administration, une Note d'information au public (NIP) récapitulant les conclusions du FMI est diffusée. On estime que plus de la moitié des NIP publiées au cours des dernières années contiennent des références explicites à la gestion publique et à la corruption.

De même, lorsque des pays membres sollicitent l'aide financière du FMI, ils décrivent leur politique économique dans ce que l'on appelle une «**lettre d'intention**».

Les activités de surveillance du FMI sont menées dans le cadre de plusieurs initiatives parmi lesquelles on peut citer notamment:

- L'initiative portant sur les normes et les codes dans le secteur des finances publiques, le secteur financier et la gouvernance d'entreprise. A l'intérieur des domaines visés par ces normes et codes, le FMI et la Banque Mondiale ont axé leurs activités sur 12 thèmes spécifiques:
  - La qualité des données,
  - La transparence des politiques financières et monétaires,
  - La transparence des finances publiques
  - Le contrôle bancaire,
  - Les valeurs mobilières,
  - Les assurances,
  - Les systèmes de paiements,
  - La lutte contre le blanchissement des capitaux,
  - Le gouvernement d'entreprise,
  - La comptabilité,
  - L'audit et
  - L'insolvabilité et le droit des créanciers,
- Le code révisé de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques. Ce code a pour objectif de susciter un débat public mieux informé sur la formulation et les résultats de politique de finances publiques, et de rendre les gouvernements plus comptables de leurs actions;
- Pour améliorer la transparence, la qualité et les délais de diffusion des données, le FMI invite les pays membres à souscrire à la norme spéciale de diffusion des données (DSDD) ou à participer au système général de diffusion des données (SGDD);
- Dans les opérations avec les pays pauvres, notamment ceux qui bénéficient d'allègement de dette au titre de l'initiative PPTE, le FMI et la Banque Mondiale s'attachent de plus en plus l'importance des systèmes permettant de retracer les dépenses publiques liées à la réduction de la pauvreté;
- Enfin, en coopération toujours avec la Banque Mondiale, le FMI prend une part de plus en plus active aux efforts déployés au niveau international pour combattre le blanchissement des capitaux.

#### **4 Conclusion générale**

Dans chacun de ces domaines, on observe que les progrès accomplis ont porté principalement sur la mise en place des institutions et l'élaboration de textes fondamentaux. L'essentiel des

efforts qui restent à fournir doit donc porter désormais non pas sur des modifications de textes mais sur la définition de stratégies concertées visant à faire de ces institutions et de ces lois des instruments efficaces de développement socio-économique du pays. Pour réussir, ces stratégies doivent s'appuyer sur des positions de principes adoptées par tous les acteurs telles que la culture et l'entretien de la confiance, de l'esprit de responsabilité et du sentiment d'appartenir à la même nation et de construire le même pays. Dans la situation actuelle de grandes crispations et de doutes profonds sur la bonne foi des uns et des autres, la mise en place d'une structure solide de concertation, dont le leitmotiv serait ces propositions de principes, est absolument indispensable.

La gestion souvent très contestée des crises politiques qui surviennent dans le pays est imputable dans une large mesure aux périodes de «dormance» de l'Assemblée Nationale. Il est donc nécessaire que le positionnement de cette institution clef en tant que pouvoir distinct de l'exécutif soit renforcé afin de lui permettre d'animer la lutte politique et de contribuer de façon décisive à la lutte contre la corruption et la désinformation.

Les partis politiques ont des droits qui doivent être préservés totalement et sans ambiguïté avec l'appui de l'exécutif. Mais ils ont aussi des devoirs dans le maintien de la paix sociale, la contribution à l'émergence d'une société civile dynamique et politiquement responsable. Pour que tous les partis politiques soient «égaux» devant ces devoirs, il est nécessaire qu'ils partent sur des bases matérielles à peu près comparables. Leurs ressources matérielles doivent donc provenir de sources clairement définies et leur financement par des acteurs extérieurs (Etat, partenaires au développement etc.) doit se faire sur la base d'un cahier des charges dans lequel chaque engagement pris doit être assorti d'indicateurs de résultat objectivement vérifiables tels que la dispersion des voix obtenues aux différents scrutins, le nombre de sessions de formation, l'effectivité de la vie démocratique à l'intérieur du parti. En d'autres termes, la création d'un parti politique doit être conçue avant tout comme une mise à l'épreuve de la Constitution, des lois du pays et de la société nationale toute entière et des partenaires au développement.

Remettre l'administration et la justice au service des citoyens, in fine du développement socio-économique du pays, constitue la pierre angulaire de la promotion de la bonne gouvernance. La principale cible des mesures est le comportement des hommes et l'effectivité des sanctions positives et négatives. De même, au niveau du processus de la décentralisation qui est solidement engagé, la «qualité» des hommes de terrain et le caractère tangible des bénéfices qu'en retirent les populations sont déterminants.

La promotion d'une presse libre, efficace et influente est depuis quelques années dans l'agenda de la plupart des partenaires au développement et constitue une pomme de discorde avec les autorités. Ce problème doit être dépassionné à tous les niveaux. En plus de sa contribution à la promotion de la bonne gouvernance, la libéralisation des ondes a des implications économiques importantes qu'il faut évaluer et intégrer dans les arguments favorables ou défavorables au processus.

Relativement aux problèmes de sécurité et de maintien de la paix, la population guinéenne a payé un lourd tribut aux conflits armés qui ont secoué les pays voisins et elle a été traumatisée par les agressions des rebelles menées en 2002. Ces événements ont de plus retardé le processus démocratique et menacé la paix intérieure en jetant la suspicion sur certains acteurs politiques. Face à cette situation, l'effort de défense nationale engagé par les autorités guinéennes et la création de cadres de négociation et de réconciliation et de maintien de la paix ont donné des résultats importants. Mais, même si la cause de la sécurité et de la paix a pu être quelque peu ternie par le manque de transparence dans la gestion des ressources allouées à

l'armée, les préoccupations sécuritaires restent un élément important dans l'appréciation de la bonne gouvernance par tous les acteurs nationaux et les partenaires internationaux de la Guinée.

**Contact:**

Joachim Lama, économiste  
Centre d'étude politique économique (CEPEC)  
Tél. 430890 ou 29 57 56  
E-mail: [cepecguinee@biasy.net](mailto:cepecguinee@biasy.net)

# Les Droits de l'homme en Guinée

Par Dr. Thierno Maadjou SOW  
Président de L'OGDH  
Conakry, octobre 2005

## Sommaire

1	Introduction.....	1
2	Définition des Droits de l'homme .....	1
3	Les principaux instruments reconnus par la République de Guinée.....	2
4	Les instruments de la protection .....	3
4.1	Les droits civils et politiques (première génération).....	3
4.2	Les droits économiques sociaux et culturel, DESC (2ème génération) .....	4
4.3	Les devoirs des citoyens.....	4
4.4	Les devoirs de l'Etat.....	4
5	La protection judiciaire ou leur respect.....	5
6	Les cas concrets de violations que nous vivons.....	6
7	Les mesures de promotion et de protection .....	7
7.1	Difficultés de la promotion et de la protection.....	7
7.2	La base juridique de la promotion de protection des Droits de l'homme.....	9

## 1 Introduction

Nous allons tenter de faire un bilan général de la situation des droits de l'homme en République de Guinée dans ces 47 ans et leurs perspectives.

Notre objectif, vu le thème dont nous disposons, est de dessiner a grands traits, les étapes d'évolution de ces droits pour servir de base aux discussions qui vont s'instaurer ensuite. Nous aimerions que les débats restent francs, courtois même si nos propos éveillent des idées, des positions philosophiques ou politiques que vous n'approuvez pas.

Le droit à l'expression des idées est un des éléments fondamentaux des droits de la personne.

Nous allons survoler ces 47 ans que nous avons vécus, avec ce grand espoir «des lendemains qui chantent».

L'année 1958 s'ouvrait à nous comme un monde magique, inaccessible que nous rêvions de dominer, de modeler pour notre bonheur. Ce bonheur que nous concevions est celui de l'homme social: ce qui suppose des droits et devoirs. Ces droits, même si nous ne les précisons pas devaient conduire à la liberté de la personne devenue citoyenne sujette de son destin, s'épanouissant consciemment.

Ce bonheur ne pouvait se concevoir que dans l'indépendance nationale devenant le cadre approprié d'un développement libre, équilibré et participatif. C'était la raison de privilégier la lutte pour l'indépendance.

Dans le bilan des droits de la personne en ces 47 ans, nous allons voir les deux volets de la protection légale et judiciaire de la personne.

## 2 Définition des Droits de l'homme

Essayons de voir ce que sont les droits de l'homme: Grâce à la longue lutte historique pour la liberté, l'égalité, la sûreté de la personne, le bonheur que l'individu et son collectif ont acquis des droits et libertés garantis par les Etats, les Institutions Internationales, régionales

et Universelles pour le contrôle de leur respect même des juridictions ad hoc et permanentes chargées de lutter contre l'impunité et réprimer les crimes les plus graves existant actuellement.

Quand on parle des droits de l'homme, le mot droit désigne les droits individuels, les attributions ou les facultés reconnus aux êtres humains en droits internes ou en droit international ou sur le plan interne et international à la fois.

Que ce droit soit coutumier ou positif «par droit de l'homme on entend, quelle que soit la théorie ou le système philosophique, politique ou juridique de référence, les facultés, attributions ou caractéristiques essentielles de l'être humain, proclamées, reconnues ou conférées par l'ordre juridique, qui découlent de la dignité éminente de toute personne et constituent à l'heure actuelle un principe fondamentale de toute organisation ou système politique national et de la communauté Internationale elle même».

Ces droits sont inviolables, inaliénables et imprescriptibles (art. 5 Loi Fondamentale).

### **3 Les principaux instruments reconnus par la République de Guinée**

Dans le no. 8 du cahier nord-sud XXI, à la page 21, il est dit «l'analyse de la situation des droits de l'homme en Afrique révèle un état de formidable paradoxe caractérise d'une part par l'existence dans la quasi-totalité des ays d'un impressionnant arsenal juridique des droits individuels et collectifs de la personne humaine et, d'autre part, par des violations graves et répétées de ces mêmes droits pourtant solennellement proclamés.»

Cette constatation rappelle celle de la République de Guinée.

En effet si nous considérons les grandes divisions des normes de protection des droits de la personne, nous constatons:

- Qu'au niveau des normes nationales, les deux constitutions de la première république, la loi fondamentale, les lois, codes et décrets sont suffisants pour protéger le citoyen
- Qu'au plan régional, la République de Guinée a adhéré à des instruments juridiques relatifs aux droits de la personne humaine, il s'agit notamment:
  - De la Charte de l'OUA, de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, adoptée par la conférence des chefs d'Etats lors de la 18ème conférence à Nairobi en 1981 et entrée en vigueur le 21 octobre 1986,
  - De la convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique ratifiée le 31 mars 1993,
  - De la charte des droits et du bien être de l'enfant adoptée en 1990, non encore entrée en vigueur.

Au niveau de la CEDEAO, la République de Guinée a adhéré à des conventions des droits de l'homme et à des institutions de protection de ces droits. La République de Guinée qui a ratifié le protocole additionnel de la démocratie et de la bonne gouvernance (A/Sp/12/01) qui est un cadre de prévention des conflits, de paix et de sécurité.

En effet, ce protocole, s'il est respecté grâce

- aux principes de convergence constitutionnelle,
- au système conforme aux principes démocratiques et républicains,
- au rôle de l'armée et des forces de sécurité dans la démocratie,
- à la lutte contre la pauvreté et à la promotion du dialogue social,



- à l'éducation culture et religion,
- à l'Etat de droit, des droits de la personne et de la bonne gouvernance, et
- aux femmes enfants et jeunesses

peut conduire à la paix et à la sécurité car il pose les principes de l'Etat de droit.

Au plan universel, on ne peut faire un inventaire exhaustif de ces instruments (conventions, déclarations, résolutions) relatifs à la promotion, à la défense et à la protection des droits de la personne humaine auxquels la Guinée a adhéré ou qu'elle a ratifié.

En effet, la République de Guinée adhère à la plupart des instruments internationaux des Droits de l'homme (cf. OGDH, Guide, p. 30).

Les instruments généraux constituant «le plus petit dénominateur commun» des Etats membres de l'ONU dont la République de Guinée est partie, ce sont:

- La Charte des Nations unies,
- La Déclaration universelle des Droits de l'homme du 10 décembre 1948,
- L'Acte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIRDESC) du 16 décembre 1966,
- Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIRDGP) du 16 décembre 1986 et le protocole facultatif se rapportant au PIRDGP.

La République de Guinée est partie aux conventions spécifiques aux thèmes suivants:

- Génocides, crimes de guerre, crimes contre l'humanité, l'imprescriptibilité des crimes de guerre et contre l'humanité,
- Esclavage, traite des êtres humains, travail forcé (5 conventions) et
- Torture: Convention contre la torture et d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

La Guinée est aussi partie aux conventions relatives à la protection catégorielle que sont:

- Réfugiés et apatrides (4 conventions )
- Migrants
- Travailleurs (5 conventions)
- Femmes
- Famille, mariage, enfants (2 conventions)
- Les droits internationaux humanitaires (7 conventions)

#### **4 Les instruments de la protection**

La protection par ces divers instruments de droits de la personne humaine porte sur les aspects suivants:

##### **4.1 Les droits civils et politiques (première génération)**

- L'inviolabilité de la personne humaine,
- Le droit à la vie, à la liberté, à la sécurité et à l'intégrité de la personne humaine,
- La présomption d'innocence,
- Le droit à un jugement juste et équitable,
- La condamnation des mauvais traitements sur la personne humaine et la détention arbitraire,
- L'inviolabilité du domicile, de la vie privée, de la famille et de la correspondance,

- Les libertés d'aller et de venir,
- Le droit au libre choix de la résidence ainsi que le droit d'Asile,
- La liberté d'association, de réunion, de cortège et de manifestation.

A coté de ces droits classiques, y a ceux de la deuxième génération.

#### **4.2 Les droits économiques sociaux et culturel, DESC (2ème génération)**

- Le droit de propriété et la liberté d'entreprise,
- Le droit au travail et le droit au bien être, à l'amélioration,
- constante des conditions de travail et à la protection du travailleur,
- La liberté syndicale et le droit de grève,
- Le droit à la culture, à l'instruction, à la santé,
- Le droit à un environnement sain et pour tous.

Au titre des droits politiques, il faut citer sur la base des principes du multipartisme intégrale et de celui de l'égalité de tous les citoyens et l'interdiction de toute discrimination:

- La liberté de création et d'activité des partis et formations politiques,
- Le droit pour tous sans distinction aucune, de participer à la gestion des affaires de l'Etat et de la société avec, pour corollaire le suffrage universel.

La souveraineté nationale appartenant au peuple qui l'exerce par les représentants élus et par voie de referendum et à l'article 19 de la Loi Fondamentale, il est reconnu au peuple le droit de résister à l'oppression.

#### **4.3 Les devoirs des citoyens**

Le citoyen n'a pas seulement que des droits, il a aussi des devoirs de:

- Se conformer aux lois,
- Participer aux élections,
- Promouvoir la tolérance, les valeurs de la démocratie et de la loyauté,
- Respecter l'honneur et les opinions des autres,
- Contribuer à l'impôt, et remplir ses obligations sociales,
- Défendre la patrie.

#### **4.4 Les devoirs de l'Etat**

L'Etat lui aussi à des devoirs. Il doit:

- Promouvoir le bien être des citoyens,
- Veiller au pluralisme des opinions et sources d'Informations,
- Assurer la sécurité et l'ordre public, la continuité des institutions,
- Favoriser l'exercice de la citoyenneté et l'éducation, et
- Appliquer les lois et les faire respecter.

A l'Article 5 de la Loi Fondamentale, il est promulgué que «la personne et la dignité de l'homme sont sacrés. L'Etat a le devoir de les respecter et de les protéger. Les droits et libertés ainsi énumérés sont inviolables, inaliénables et imprescriptibles. Ils fondent toute société humaine et garantissent la paix et la justice dans le monde.»

Le caractère absolu de ces droits est reconnu par leur inviolabilité et leur lien permanent au sujet de droits qu'est la personne humaine. Toute mesure tendant à violer ces normes se heurte à l'article 5 de la Loi Fondamentale et est anti-constitutionnelle.

## **5 La protection judiciaire ou leur respect**

De nos jours, les violations des droits de la personne continuent. Ces violations sont des domaines suivants :

- de la confiscation de la souveraineté et des droits politiques,
- de la violation des droits de la personne et de sa dignité,
- des arrestations illégales et arbitraires,
- des procès illégaux,
- des traitements cruels, inhumains et dégradants, la torture
- des exécutions extra judiciaires.

La protection juridique concrète, c'est à dire judiciaire, rencontre des difficultés. Les difficultés s'expriment en général dans la disparité et la contradiction entre l'existence de normes pertinentes et la non-application de ces normes en réalité. Cela tient à la conception des droits de la personne et du pouvoir en République de Guinée.

Conception des droits de la personne

Les conditions de colonisation nous ont amené à concevoir deux niveaux des droits dans un environnement social traditionnel qui vont marquer les droits de la personne:

### **Les droits des peuples**

Le droit à l'existence, à la libération et à la coopération internationale, à la richesse et aux ressources naturelles, au développement, à la paix, à la sécurité, à l'environnement sain et reconnu.

Le droit à l'existence exige l'indépendance nationale dont la réalisation suppose la création d'un front national de toutes les forces anti-coloniales face à l'impérialisme. Ainsi la contradiction fondamentale est celle entre le peuple colonisé et les colonisateurs.

Tout individu ou groupe d'individus se trouvant hors du front est considérés comme allié des ennemis du peuple, des colons et toutes les actions menées pour la libération nationale sont considérés comme sacrées et peuvent être orientés vers les ennemis du peuple que sont: «les alliés des forces extérieures, du mal».

Les conditions coloniales étant l'expression même de la violation des droits des peuples rendus esclaves, l'homme colonisé ne pouvait prétendre à des droits d'être humain qu'en brisant les chaînes de la colonisation.

L'Indépendance est la condition primaire. Le contenant de la liberté et des droits de la personne. Seul un pays libre peut avoir des hommes libres.

### **Les droits de l'individu**

L'individu est l'agent de cette libération du pays. Il doit être prêt même au sacrifice suprême pour la cause nationale. Et tout obstacle à l'indépendance du peuple, à la souveraineté doit être balayé par tous les moyens, que cet obstacle soit une personne ou un groupe d'individus.

L'individu est secondaire, au service du peuple; il en est l'instrument. Toute défaillance de sa part au service du peuple subit une sanction. On peut même le sacrifier pour l'intérêt général qui prime.

Cette vision des relations non dialectiques entre droits des peuples et droit de la personne dans un environnement politique de lutte de libération nationale va conduire à des violations graves des droits de la personne.

### **Le pouvoir**

Un autre facteur de non-respect de l'application des normes reconnue est la conception que nous avons du pouvoir et du Chef qui incarne de façon souveraine ce pouvoir.

Pour le peuple, selon la tradition, le pouvoir est d'origine divine, c'est Dieu qui offre une partie de son pouvoir aux humains, selon sa volonté souveraine, et le récipiendaire restera au pouvoir aussi longtemps que le Dieu souverain le décidera.

C'est la raison pour laquelle tous les sacrifices sont usités depuis de la cendre jusqu'à l'humain en passant par du bétail afin de s'attirer la grâce divine.

Le Chef vers lequel Dieu s'est penché n'a en principe de compte à rendre à personne. Il détient tout le pouvoir. En assumant directement l'exécutif, il nomme ceux du judiciaire et contrôle le Législatif. Tout part de lui et y aboutit. Il dirige le «Parti» qui fait la politique dont il détermine la politique et la philosophie. Il nomme à tous les postes politiques, administratifs et sociaux. Il assure ainsi à chacun sa place au soleil et sa part du gâteau, sa condition d'existence. Toute l'administration, sa structure et ses hommes dont le choix est subjectif, toutes les forces de l'ordre ne sont pas au service d'une nation ou du peuple mais d'un Parti et d'un Homme qui incarne ce Parti, même au prix de la violation de la Constitution. Les pouvoirs judiciaires et Législatifs ne sont plus des pouvoirs mais des autorités.

Le peuple qui a cette conception du pouvoir et du Chef s'aliène et ne revendique pas sa souveraineté. Dieu choisit réglera l'alternance. Avec les pressions et répressions, les avantages et matériels. Avec le bâton et la carotte, le fatalisme et la pratique politique, la lutte politique, les élections deviennent superflus et les plus «intelligents» se laissent ou vont vers le Chef. Le peuple sent et voit son impuissance et le caractère formel de sa souveraineté. Le peuple dépossédé, le Chef d'origine divine peut tout se permettre, qu'il le fasse directement ou à travers les instruments et le peuple organisé dans son parti.

Dans cette situation, toutes les normes reconnues du droit positif restent purement formelles; ne réglementant nullement les rapports sociaux. Et les structures afférentes deviennent des coquilles vides. La République de Guinée disparaissait.

Tous ces Etats ne sont pas des Etats de droits car non fondés sur la loi et son respect.

## **6 Les cas concrets de violations que nous vivons**

A la fin de la 1ère République, nous vivons une certaine continuité, malgré la fermeture de Boiro et autres camps de détention pendant la période d'exception. Le sort réservé aux personnalités de la 1ère République et les suites du Coup Diara Traoré en sont une preuve: Les arrestations arbitraires et illégales, les internements sans jugement, les exécutions extra judiciaires, et les traitements cruels, inhumains et dégradants et même la torture persistent.

En 2003 des civils et des militaires sont arrêtés et détenus au fameux centre PM3, dans des conditions inhumaines, au secret. Il y eut là des malades, des morts et des évadés. Même les femmes en grossesse n'ont pas échappé à cet enfer. Jusqu'à présent on se demande ce que sont devenus les deux évadés de cette prison en perçant un mur épais de pierres.

Le 19 janvier 2004, une tentative d'attentat contre le Chef de l'Etat est annoncée et montrée à la télévision. Ce fut l'occasion de procéder à des arrestations aussi bien à Conakry qu'à l'intérieur du pays. Une mosquée est envahie pendant la prière par les forces de l'ordre pour

arrêter une cinquantaine de fidèles dont des enfants, des femmes, des vieux. L'Imam El Hadj Touré n'en survivra pas.

Le 15 mai 2004, des militaires détenus longtemps au secret à PM3 et qui furent transférés à la maison centrale grâce à la pression interne et externe s'enfuient, avec des civils, en plein jour. On refusa à ces prisonniers - violation grave des art. 5,6 et 9 de la Loi Fondamentale - la justice, malgré les 42 avocats engagés pour leur défense et les juges décidés à exercer leur devoir. Leur détention selon Loi Fondamentale, la Charte africaine, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) et les codes guinéens est illégale et arbitraire. Ces citoyens même condamnés ont des droits surtout qu'ils n'ont pas été jugés, la présomption d'innocence leur étant applicable. L'Etat, en violant les droits établis par lui et qu'il doit respecter et faire respecter, ne peut donner de leçon de légalité ou de morale. Selon l'art. 5 de la Loi Fondamentale, ces droits sont inviolables et inaliénables et imprescriptibles donc absolus.

Un cas grave fut l'exécution extra judiciaire de personnes arrêtées en relation avec l'assassinat d'un Burkinabé à Mamou en 2004. Et le 15 juin 2005 des prisonniers civils et militaires s'évadent de la maison centrale.

La situation des prisonniers civils et militaires détenus, loin de tout regard, aux îles de Loos préoccupent leurs familles et tous les honnêtes gens de Guinée.

Dans le domaine des DESC, avec le bradage sans fondement économique de notre tissu industriel dont il ne reste par hasard que les usines de boissons alcoolisées et le tabac, l'ajustement structurel c'est le chômage sans précédent, l'insécurité sociale, la misère pour des milliers de familles.

Aujourd'hui un sac de 50 kgs de riz, nourriture de base, coûte selon la qualité de 85.000 à plus de 100.000 GNF. Le litre d'huile de cuisine coûte de 4.000 à 6.000 GNF. Avec la montée du prix de carburant de 2.500 GNF à 3.800 GNF, les frais de transports ont atteint de niveaux tels que certains travailleurs ont un salaire inférieur aux frais de transports. Les problèmes sociaux – santé, éducation, logement etc. - sont aujourd'hui cruciaux pour les citoyens. Donc nous avons une crise générale, profonde et aiguë dans tous les domaines et traversant toute la société hormis un noyau restreint au sommet. Le Guinéen vit une situation politique, économique et sociale tragique.

Cette situation de nos droits dans un pays où il y a de bons droits, en abondance est préoccupante.

## **7 Les mesures de promotion et de protection**

Pour nous, nous pensons, en tant que défenseur des droits de la personne, que la promotion et la protection de ces droits en est un moyen sûr pour leur respect.

### **7.1 Difficultés de la promotion et de la protection**

La promotion est le premier pas vers la protection et la défense des droits de la personne. La connaissance de l'existence des droits et libertés dont on doit jouir nous donne conscience de nos droits et nous pousse à lutter pour leur respect.

L'activité promotionnelle présente des difficultés. D'abord au niveau de la langue. Les textes de droits sont publiés dans la langue de l'ancienne puissance coloniale. Ensuite au niveau des compétences humaines et des moyens matériels et financiers.

Une autre difficulté se situe au niveau des médias surtout quand la radio et la télévision sont un monopole d'Etat, rarement accessibles aux organisations non gouvernementales (ONG) des droits de l'homme, considérées parfois comme des opposantes au pouvoir.

Un autre problème à résoudre, c'est que l'on s'adresse à des hommes qui pensent comme disait **Brecht**, qui ont des intérêts opposés au respect des Droits de l'homme.

Ces difficultés se rencontrent dans la protection aussi bien du côté du pouvoir que de la société à cause des mœurs et coutumes.

Pour ce qui est de tous ces corps impliqués dans la gestion de la sécurité, nous savons qu'ils ne respectent pas un principe élémentaire de l'Etat de Droit qui exige la neutralité fonctionnelle. Ce qui veut dire que les agents de l'Etat, les forces armées, les forces de sécurité ne doivent être ni au service d'un homme, quelque soit son rang hiérarchique, et son mérite, d'un parti politique, ou d'une ethnie. Ils sont au service du peuple. Ils doivent être, par essence, républicains, c'est à dire, servir tout le monde sans discrimination aucune.

La finalité de l'armée et des forces de sécurité c'est la défense de l'Etat, du peuple, du patrimoine commun, le maintien de l'ordre dans l'intérêt de tous. Pour cela, il faut un cadre politique, un projet de société, des objectifs communs librement choisis et que l'armée y soit intégrée. Alors les citoyens se reconnaissant dans cette armée protectrice, instrument du peuple, contribuent à la sécurité. Mais on est loin de cette armée, de cette administration, de cette police au service du peuple.

Souvent l'armée est traversée et minée par l'ethnocentrisme et la réticence de se soumettre à un pouvoir civil. Et quand elle goûte au pouvoir, elle utilise tous les moyens, en domestiquant l'administration qu'elle intéresse au partage du gain, pour se maintenir au pouvoir.

Souvent le coup d'Etat se légitime par des élections aux résultats programmés grâce à l'action des forces de sécurité et de l'Administration.

Dans ces conditions si les phases **connaissance** et **compréhension** peuvent sembler normales, les phases **application** et **intégration** opposées à leur intérêt resteront lettres mortes, pour beaucoup, surtout quand la volonté politique au sommet reste formelle et se manifeste seulement au niveau du discours. La pratique quotidienne jurant avec les textes officiels des discours!

Dans ces conditions la prise de conscience que tout individu a des droits inaliénables, inviolables et imprescriptibles donc absolus et qu'en cette matière tous les hommes sont libres et égaux pose problème chez beaucoup de personnes et institutions.

Au niveau du peuple, on constate que les efforts faits pour faire comprendre à chacun qu'il a des droits, des libertés, qu'il est libre et que personne ne lui est supérieur, peuvent être facilement positifs pour sa prise de conscience et sa prise en charge en luttant pour l'effectivité de ces droits et libertés, il en est autrement quant à ses rapports avec les autres. Il peut penser que les hommes de castes, les anciens esclaves, les femmes, les enfants ne peuvent avoir des droits comme lui.

La promotion étant un **aspect cognitif**, c'est à dire du domaine du fonctionnement cérébral (connaissances et aptitudes intellectuelles), elle ne peut pas avoir des aspects dynamico-affectifs positifs.

Il peut arriver que la personne que l'on veut former refuse par intérêt, par culture, par mœurs les motivations, les attitudes, les échelles de valeur attendues.

## **7.2 La base juridique de la promotion de protection des Droits de l'homme**

Les Instruments, sous régionaux, régionaux et internationaux des Droits de l'homme en accordant à la personne humaine le droit à l'information, à savoir:

- Droit d'accéder à l'information
- Droit de la diffuser par divers moyens,
- Droit de communiquer, de réunion, d'organisation, de s'associer, fondent les bases de la promotion et, par-là, la protection.

Mais c'est surtout dans les textes régionaux et universels protégeant les défenseurs des Droits de l'homme qui sont les principaux acteurs vulnérables de la promotion et de la protection de ces droits que les fondements juridiques sont explicites.

Dans la déclaration sur les défenseurs des Droits de l'homme adoptée le 9 décembre 1998 par l'Assemblée générale des Nations-Unies, les personnes physiques et morales qui ont le droit et le devoir de faire la promotion et la protection des Droits de l'homme sont:

- Les individus, les groupes et organes de la société civile. Ils peuvent travailler individuellement ou collectivement.
- Les Gouvernements, les organes et organismes des Nations-Unies, les organisations inter gouvernementales et chaque Etat. Ils ont la responsabilité et le devoir de protéger, de promouvoir et de rendre effectifs tous les Droits de l'homme et libertés fondamentales.
  - L'Etat prend toutes les mesures nécessaires pour assurer que les autorités compétentes protègent toutes les personnes individuellement ou en association avec d'autres (art. 12).
  - L'Etat prend les mesures appropriées sur les plans Législatifs, judiciaires, administratifs ou autres en vue de mieux faire prendre conscience à toutes les personnes relevant de la juridiction de leurs droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels (art. 14).
  - L'Etat encourage et appui lorsqu'il convient, pour la création et le développement d'autres institutions nationales indépendantes pour la promotion et la protection des Droits de l'homme et des libertés fondamentales (médiateur, commission etc.).
  - L'Etat a le devoir de promouvoir et de faciliter l'enseignement des Droits de l'homme et des libertés fondamentales à tous les niveaux de l'enseignement et de s'assurer que tous ceux qui sont chargé de la formation des avocats, des responsables de l'application des lois, des personnels des forces armées et des agents de la fonction publique incluent dans leur programme de formation des éléments appropriés d'enseignement sur les Droits de l'homme (art. 15).
  - Les dispositions du droit interne conforme à la Charte des Nations-Unies et autres obligations internationales de l'Etat dans le domaine des Droits de l'homme et des libertés fondamentales servent de cadre juridique pour la mise en œuvre et l'exercice des Droits de l'homme et des libertés fondamentales (art. 3).
  - Dans le cadre du processus protection et promotion, les acteurs disposent de recours et bénéficient de protection (art. 9). Ils peuvent solliciter, recevoir et utiliser des ressources (art.13).

Ces activités de promotion doivent se faire pour tous sans distinction aucune, notamment sans distinction sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion, la langue, politique ou autre, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou une autre situation.

Pour remplir cette obligation conformément à la charte, il faut coopérer à l'échelle internationale pour assurer le succès de ces mesures, l'ONU et l'Union Africaine ont créé des

représentations spéciales dont le mandat est d'élaborer des stratégies pour la réussite de la promotion et du respect des droits de la personne.

Actuellement, Mesdames Hina FILANI et Jainaba Johns assurent ces fonctions, à l'ONU et à l'Union Africaine, respectivement.

### **La promotion**

La promotion consiste en des techniques pédagogiques de communication pour faire connaître les Droits de l'homme dans le but d'atteindre un objectif final précis et assurer leur protection pour que les personnes vivent en paix et en sécurité.

Cette promotion se fait par un cours. Ce cours va au-delà du simple enseignement de branche technique. Sa fonction principale réside, en principe, essentiellement, dans la concrétisation des objectifs et des contenus que l'on repartit.

Chaque objectif du cours doit présenter deux dimensions: (a) un contenu didactique et (b) le comportement attendu.

En effet, après la première dimension qui comporte la définition de certains domaines et rubriques au niveau du contenu on passe à la 2<sup>ème</sup> dimension, c'est à dire les formes de comportement ou les aspects de la personnalité qui se manifestent dans les objectifs concrets.

Il faut arriver à un changement d'attitudes, de sentiment, de motivation, d'intérêts, d'échelles de valeurs, grâce à l'élévation des compétences par les connaissances. Les attitudes, selon A. de Block, «sont états d'esprit, des manières d'être, des dispositions ou des tendances stables liées à des matières plus ou moins générales qui s'accompagnent de schémas de comportement. Elles ont un caractère permanent prononcé, un contenu dynamique et plastique et sont liés aux situations.» Ces attitudes (par exemple, respect des Droits de l'homme) s'expriment par des comportements, c'est à dire des actes situationnels et concrets (traiter correctement une personne arrêtées) directement observables et partie d'un schéma de comportement (par exemple, respect des Droits de l'homme).

Dans chaque phase de promotion des Droits de l'homme, il y a une activité concrète et un résultat attendu:

- La phase de connaissance: On y reçoit des contenus isolés auxquels on prête attention, que l'on enregistre et que l'on peut reproduire de manière assez associative.
- La phase compréhension permet d'établir des liens entre certains contenus.
- La phase application rend apte à pouvoir, dans le cadre d'une question ou d'une mission, d'utiliser de manière variée certains fruits de l'apprentissage et des situations nouvelles.
- La phase d'intégration est l'application spontanée de certaines matières dans des situations ouvertes. Cette phase va de pair avec une certaine identification.

Les formes de travail sont les conférences, les conversations et les missions. Il faut aussi introduire dans les programmes des écoles des cours sur les droits de la personne.

Cette promotion s'adresse aussi bien, comme nous l'avons fait ici en République de Guinée, aux corps sensés violer les droits: Les forces armées, les forces de sécurité, les douaniers, les magistrats et les agents de l'administration, les institutions républicaines et aussi à la population.

### **La protection**

C'est là que se pose la problématique de la protection des Droits de l'homme.



Pour la protection nous savons que la promotion est le premier pas. En effet, on ne peut défendre des droits que l'on ignore. On ne peut protéger que si l'on utilise les armes dont dispose la personne pour se défendre, c'est à dire ses droits et libertés.

Quand les personnes sont objets de violations de leurs droits, il faut trouver les moyens de les protéger. Ces moyens sont particulièrement comme suit.

- Une législation instaurant une bonne gouvernance où l'Etat républicain doit être une réalité tangible. Cela suppose la démocratie où les citoyens libres et égaux sont les vrais souverains. C'est à dire que le peuple, effectivement souverain, est le moteur de la République. Il manifeste librement cette souveraineté par le pouvoir de choisir de façon transparente les responsables politiques à tous les niveaux et de les sanctionner positivement ou négativement. Cet Etat fondé sur le droit et soumis au droit complète la démocratie politique par la démocratie économique, c'est à dire que les droits civils et politiques fondent les droits économiques, sociaux et culturels. Comme le dit si bien la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples dans son préambule: «Les droits civils et politiques sont indissociables des droits économiques sociaux et culturels, tant dans leur conception que dans leur universalité et la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels garantit la jouissance des droits civils et politiques.»
- Des normes suffisantes de protection et de défense des droits de la personne. Normes constamment adaptées à l'évolution de la société pour les qualifier davantage.
- Des institutions nationales, sous régionales, régionales et universelles pouvant servir de façon efficiente individuellement ou en symbiose. Ces structures doivent comprendre des juridictions compétentes, efficaces et responsables avec des possibilités de recours simples et élargies aux citoyens. Les juridictions nationales doivent être indépendantes.
- L'engagement à lutter fermement contre l'impunité à tous les niveaux de l'Etat et dans toutes les structures de l'Etat et démembrés.
- L'existence d'une société civile indépendante, dynamique enracinée dans la société, critère de démocratie avec des ONG indépendantes des Droits de l'homme, et des institutions nationales indépendantes de promotion et de protection des Droits de l'homme.

Notons qu'en République de Guinée, il y a un Observatoire des Droits de l'homme à l'Assemblée Nationale et une Direction des Droits de l'homme au Ministère de la Justice. Ces organes peuvent aider à améliorer la promotion et la protection des Droits de l'homme.

Une approche intégrée, comme nous disions, est nécessaire au niveau national, régional et universel. Pour fonder et couronner le tout, il faut une volonté politique réelle du pouvoir en place. Il faut s'intéresser et se concentrer surtout sur les points saillants de la sécurité.

**Contact:**

Dr. Thierno Maadjou SOW  
Président, Organisation Guinéenne de Défense des droits de l'Homme (OGDH)  
B.P. 2476 Conakry  
Tél. 013-401120 ou 463786  
E-mail: ogdh@mirinet.net.gn