



Système National d'Intégrité

Transparency International

Etude Pays

Guinée 2007

Nom de l'auteur et des contributeurs

Nom de l'auteur : Mamadou Lamine Bah, journaliste et sociologue.

Contributeurs : MM. Mamadou Taran Diallo, AGT; Mohamed Falcone, ANLC; Barry Hamidou, avocat; Diallo Boubacar « Abou Bakr », journaliste; Bachir Sylla, journaliste; Azocah Bah, journaliste; Diallo Calcaj.

Transparency International remercie sincèrement le Ministère Fédéral pour la Coopération et Développement Economique de l'Allemagne qui a généreusement soutenu l'étude du Système National d'Intégrité.



La validité des informations contenues dans cette étude a été dûment vérifiée à la date de 2007, allégations comprises. Cependant Transparency International décline toute responsabilité quant aux conséquences que leur utilisation à d'autres fins ou dans d'autres contextes pourrait entraîner.

© 2007 Transparency International

Transparency International Secretariat

Alt Moabit 96

10559 Berlin

Germany

<http://www.transparency.org>

Remerciements

Nos remerciements vont particulièrement à M. Mamadou Taran Diallo de l'AGT qui nous a mis en relation avec Transparency International et s'est mis entièrement à notre disposition, lui et son association, à M. Mohamed Falcone de l'ANLC qui nous a facilité tous les contacts avec l'administration et à Transparency International qui a fourni les ressources.

Nos sincères remerciements également à tous ceux qui ouvertement ou en requérant l'anonymat nous ont donné les informations contenues dans ce document.

Personnes rencontrées

M. Sy Savané, Directeur national des marchés publics
M. Diané Fodé Oussou, Directeur national adjoint
M. Bah Alpha Mamadou, Chef division Contrôle
M. Molon Guilavogui, Chef Section économique
M. Kéïta Alpha Kabinè, division Réglementation
M. Yamory Condé, DND
M. Bah Tanou, DND
M. Diallo A. Baïlo, SG MATD
M. Bah Abdoul Aziz, Chef de cabinet ministère de la Coopération
M. Sylla Ben Sékou, CENAFOD
Dr Sow Thierno Maadiou, OGDH
M. Bah Amadou Sara, FP
M. Doré Kayoko, PDLG Kankan
M. Diakité Lamine, Marchés publics Kankan
M. Makanera, Université de Conakry
M. Mohamed F. Falcone, ANLC
M. Taran Diallo, AGT
M. Carlos H. Barry, PNUD
Mme Charlotte Laurence, PNUD
M. Gérard Coker, Conseil économique et social
M. Koundouno, Assemblée nationale
Mme Oumou Hawa Sylla, journaliste RTG
M. Djanrouga Baldé, journaliste
M. Baldé Chaïkou, journaliste RTG
Mme Oumoul Khaïry Chérif, journaliste
M. Bah Oury, BICIGUI
Dr Doma, SERACCO Kankan

Table des Matières

Remerciements	3
Personnes rencontrées	3
Liste des Sigles et Abréviations	5
A propos des études SNI	6
Qu'est-ce que le Système national d'intégrité?	6
Pourquoi réaliser des études pays du SNI ?	6
Méthodologie des études SNI	7
Résumé	8
Priorités et Recommandations	9
Evaluation du SNI	11
Profil du Pays	14
L'état de la corruption	16
Les activités de lutte contre la corruption	18
Le Système National d'Intégrité	20
Le pouvoir exécutif	20
Le pouvoir législatif	21
Les partis politiques	22
La Commission électorale	24
L'institution suprême d'audit	24
Le pouvoir judiciaire	25
Le secteur public	27
Les corps d'inspection et de contrôle	29
Le système des marchés publics	30
L'Agence de lutte contre la corruption	31
Les médias	32
La société civile	34
Le secteur privé	36
Les administrations régionales et locales	37
Références	40
Notes	41

Liste des Sigles et Abréviations

AGT	Association Guinéenne pour la Transparence
ANLC	Agence nationale de lutte contre la corruption
BAD	Banque africaine de développement
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CENA	Commission électorale nationale autonome
CENAFOD	Centre africain de formation pour le développement
CNOSCG	Conseil national des organisations de la société civile guinéennes
CNLC	Comité national de lutte contre la corruption
CONAG-DCF	Coalition nationale de Guinée pour le droit et la citoyenneté des femmes
CRD	Communauté rurale de développement
CU	Commune urbaine
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies
FG	Franc guinéen
MATD	Ministère de l'Administration du territoire et de la décentralisation
MEF	Ministère de l'Economie et des finances
OGDH	Organisation guinéenne pour la défense des droits de l'Homme et du citoyen
OHADA	Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OSC	Organisation de la société civile
PACV	Programme d'appui aux communautés villageoises
PDG	Parti démocratique de Guinée
PDLG	Programme de développement de la Guinée
PDSD/HG-MG	Projet de développement social durable / Haute-Guinée-Moyenne-Guinée
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPTÉ	Pays pauvres très endettés
PRG	Présidence de la République de Guinée
PUP	Parti de l'unité et du progrès
RPG	Rassemblement pour le peuple de Guinée
RTG	Radiodiffusion télévision guinéenne
SACCO	Service d'appui aux coopératives et ONG
UA	Union africaine
UPG	Union pour le progrès de la Guinée
UPR	Union pour le progrès et le renouveau

A propos des études SNI

Qu'est-ce que le Système national d'intégrité?

Le Système national d'intégrité (SNI) comprend les institutions fondamentales, les secteurs d'activités spécifiques (les 'piliers') qui contribuent à l'intégrité, la transparence et l'obligation redditionnelle dans la société. Lorsqu'il fonctionne correctement, le SNI contribue à la lutte contre la corruption comme partie d'un combat plus large contre l'abus du pouvoir, les délits de commission et de concussion sous toutes ses formes. Le renforcement du SNI concerne la promotion de la bonne gouvernance dans tous les aspects de la société.

Le concept de SNI a été élaboré et promu par « Transparency International » comme faisant partie de l'approche holistique de lutte contre la corruption. S'il n'existe pas de plan directeur pour un système efficace de prévention de la corruption, il existe par contre un consensus international toujours croissant relatif aux caractéristiques apparentes qui marchent le mieux pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité. Les études pays sont basées sur une évaluation de la qualité des institutions concernées par tout le système anti-corruption.

Pourquoi réaliser des études pays du SNI ?

Le but de chaque étude pays est d'évaluer le Système national d'intégrité sur le plan théorique (lois et dispositions réglementaires) et sur le plan de la pratique (la mesure dans laquelle cela fonctionne). A travers ces études, Transparency International (TI) vise à présenter un aperçu global des Systèmes nationaux d'intégrité provenant des pays de toutes les régions du monde. Ces études présentent aussi bien les repères permettant de mesurer les évolutions futures dans ces pays qu'une base de comparaison au sein d'un groupe donné de pays.

En matière d'établissement de repères, les études offrent un point de départ pour identifier les domaines qui nécessitent une action prioritaire. Elles constituent également la base à partir de laquelle les parties prenantes peuvent évaluer les initiatives existant dans le cadre de la lutte contre la corruption. Les études pays du SNI contribuent à expliquer par exemple les piliers qui sont les plus solides et pourquoi, si ces derniers peuvent se supporter mutuellement, et les facteurs qui contribuent ou inhibent leur efficacité. Les études pays évaluent également les domaines sur lesquels on doit insister pour améliorer le système et les facteurs nécessaires pour soutenir l'élaboration globale du SNI.

Dans le cadre des comparaisons entre pays, les études pays créent une forte base empirique qui complète notre compréhension du mode de gestion de pays ayant de bonnes ou mauvaises performances. Au sein des régions où plusieurs pays évoluent dans un cadre politique, économique et social similaire, les résultats de l'étude peuvent créer une sorte de pression par les pairs pour engager des réformes ou créer des opportunités en tirant des leçons de pays situés à des niveaux de développement similaires.

Les études pays constituent pour Transparency International un important outil de mesure. Elles complètent les indices et les enquêtes que réalise TI, tels que l'Indice de perceptions de la corruption (IPC), l'Indice de corruption des pays exportateurs (ICPE) et le Baromètre mondial de la corruption, ou les enquêtes nationales, qui explorent les pratiques et les contraintes spécifiques à chaque pays, pour aboutir à des résultats qualitatifs empiriques relatifs aux règles et pratiques régissant les systèmes d'intégrité. Plus de 70 études du genre ont déjà été conduites jusqu'en août 2007.

TI pense qu'il est nécessaire de comprendre les dispositions réglementaires et la capacité des piliers du SNI de même que leurs interactions et pratiques afin d'être en mesure de diagnostiquer les risques de corruption et d'élaborer des stratégies devant permettre de confronter lesdits risques. Les Etudes pays du SNI constituent un produit de TI d'une qualité unique dans la mesure où elles reflètent l'approche systémique qu'adopte TI pour contrer la corruption, et l'indépendance d'analyse que peut offrir l'ONG réputée mondialement pour son combat contre la corruption.

Méthodologie des études SNI

Les études pays du SNI présentent une évaluation qualitative du système d'intégrité d'un pays. Ces études sont basées sur des sources de données à la fois objectives et subjectives, qui varient quantitativement en fonction du pays évalué. Les études nécessitent en conséquence des recherches à la fois documentaires et de terrain.

Dans le cadre des études pays, au moins un *focus group* (groupe de discussion) s'est réuni. Les groupes de discussion sont composés d'experts en matière de gouvernance et de lutte contre la corruption, choisis au sein du secteur public, du secteur privé, des professions libérales (par exemple les juristes, les comptables et les ingénieurs), des bailleurs de fonds le cas échéant, des médias et de la société civile. L'objectif du groupe de discussion est de réunir une large base d'acteurs pour évaluer le SNI et commenter la première version de l'étude nationale d'intégrité. Les conclusions de la réunion fournissent des renseignements en vue de la révision de l'étude.

Chaque étude de pays est révisée par au moins un expert externe indépendant.

Résumé

Depuis novembre 2006 et la publication par TI de son indice annuel de perceptions de la corruption (la Guinée y était classée cette année la comme le pays le plus corrompu d'Afrique et occupe le 4e rang mondial), les Guinéens sont très sensibles au phénomène. La capacité de l'Etat guinéen à remplir ses fonctions de pourvoyeur de services publics et de protecteur des citoyens est très faible. La lutte contre la corruption de l'Etat n'est pas très forte en raison principalement de l'absence de volonté politique réelle au plus haut sommet de l'Etat. Même si le gouvernement issu des manifestations de janvier et février 2007 a exprimé des intentions très fortes de lutter contre la corruption, rien n'a encore été réalisé de façon concrète.

La corruption et le népotisme constituent le système de gouvernance en vigueur. L'Etat est complètement phagocyté par l'exécutif. Par exemple l'institution suprême d'audit est réduite à un ministère; ce qui diminue énormément son indépendance vis-à-vis de l'exécutif. Après plus de 22 ans de pouvoir le Président de la République se confond avec l'Etat et ses institutions. Au cours des mouvements sociaux de janvier 2007, il a déclaré en public que « l'Etat c'est moi, la justice c'est moi »¹.

L'administration est inefficace ; elle ne sert pas le développement et ne permet pas à l'Etat de remplir ses fonctions de protection et de défense des droits des citoyens. Elle est gangrenée par la corruption et le non respect des règles et procédures ; les recrutements et mutations ne sont pas effectués sur des critères rationnels ; l'avancement est réalisé de manière non transparente et irrégulière ; le vieillissement du personnel qui en résulte (aggravé par le gel des recrutements) ne favorise pas l'émergence de savoir-faire et de comportements nouveaux porteurs de changements.

Cette corruption est assise sur l'impunité. La faiblesse de la volonté politique dans la lutte contre la corruption se manifeste notamment par l'affaiblissement des institutions de contrôle de l'exécutif : Assemblée nationale, Cour suprême (Cour des comptes), partis politiques, société civile, etc. La justice semble ainsi complètement fragilisée.

Le ministère de la Justice est l'un des départements les plus pauvres ; le budget de fonctionnement du ministère de la Justice et des juridictions n'atteint pas 1 pour cent du budget de l'Etat depuis 5 ans. Aucun tribunal guinéen n'est informatisé ; aucun cadre de la justice, à l'exception du Secrétaire général du département, ne dispose d'un véhicule de service pour assurer le fonctionnement et le contrôle des juridictions. L'Inspection générale en était dépourvue. En raison des difficultés de déplacement et de l'insuffisance de budget, elle n'est pas en mesure d'assumer le contrôle des juridictions.

Des 14 piliers du Système National d'Intégrité, seuls l'exécutif, la société civile (essentiellement les syndicats), les médias et les organes chargés de l'application des lois (armée, police et gendarmerie) sont véritablement fonctionnels. Le cadre légal d'évolution de la société civile toujours en vigueur est inadapté. Cela n'a pas empêché cette société civile d'éclorre et d'aboutir dès l'an 2002 à la naissance du Conseil national des organisations de la société civile. Les ONG et les syndicats ont même bousculé le pouvoir établi par les grèves et les manifestations populaires à dimension nationale en janvier et février 2007. Ils ont réclamé une amélioration du système de gouvernance en Guinée. Ce sont leurs revendications réprimées dans le sang qui ont abouti à la nomination d'un premier ministre, chef du gouvernement (non constitutionnel) et d'un nouveau gouvernement.

Le déroulement de cette étude a été perturbé par les grèves des mois de janvier et février 2007 déclenchées par les syndicats. Par cette grève, les syndicalistes, vite suivis par les autres segments de la société civile et les populations, ont fustigé la vie chère, la malgouvernance et surtout la corruption.

Priorités et Recommandations

La lutte contre la corruption en Guinée souffre de la malgouvernance et des dysfonctionnements des administrations publiques et du secteur privé (on travaille en dehors des lois, des procédures, des règlements) et de la faiblesse des institutions politiques, des contre-pouvoirs et des organisations de la société civile. Cet Etat très faible est récupéré par le pouvoir exécutif qui le livre aux prédateurs. La justice elle-même lui est assujettie. La lutte contre la corruption est l'un des défis majeurs que le pays doit relever.

Les priorités retenues sont les suivantes:

Un plan de lutte contre la corruption

Il faut que la Guinée élabore et mette en œuvre un plan stratégique de lutte contre la corruption nourri d'études de la corruption sectorielle, c'est-à-dire identification des postes de corruption dans le pays : par exemple justice, éducation, santé, police, société civile, secteur privé, medias, douanes, ports, aéroports.

Une institution suprême d'audit indépendante

Après les troubles sociaux de janvier-février 2007, un premier ministre a été désigné. Ce dernier a mis en place une structure gouvernementale comprenant notamment un ministère du Contrôle économique et financier, de l'éthique et de la transparence. Cette volonté politique fortement exprimée de lutter contre la corruption doit être accompagnée notamment en aidant le pays à se doter d'une institution suprême d'audit du type « vérificateur national » avec un meilleur ancrage institutionnel. L'appartenance de l'institution suprême d'audit au gouvernement ne lui garantit pas l'indépendance nécessaire qui lui permettrait de s'attaquer à certaines poches de corruption trop proches de l'exécutif.

Cette version d'organe supérieur de contrôle doit être envisagée, éventuellement, avec beaucoup d'attention, en évitant la superposition des compétences, pour prendre en compte les réalités actuelles du pays de régime juridique, de tradition comptable et de contrôle, de pratiques de droit financier et de cadre institutionnel.

Une nouvelle agence nationale de lutte contre la corruption

La Guinée a besoin d'une nouvelle agence de lutte contre la corruption disposant d'objectifs précis, de moyens humain, matériel et financier conséquents ainsi que des stratégies et un mode d'actions bien définis. Il s'agira d'établir un nouvel ordre où chaque structure (l'agence et les institutions traditionnelles de contrôle de l'Etat) jouera son rôle sans entrave.

Le renforcement des structures de contrôle de l'Etat

En particulier, il faut renforcer l'Inspection Générale d'Etat, l'Inspection Générale des Finances et les inspections techniques domiciliées dans les ministères et rechercher la complémentarité et la synergie de leurs actions.

Le renforcement de la Direction des services

Par l'équipement et la formation des hommes il faut renforcer les capacités d'intervention du service fait (Ministère des Finances) et de tous les intervenants au suivi de l'exécution des contrats passés avec l'Etat.

Aide pour les agences privées de lutte contre la corruption

Les agences privées de lutte contre la corruption ont besoin de l'aide pour s'impliquer dans le plan stratégique national. Ici également, il s'agit de renforcer les capacités de ces acteurs non étatiques.

Renforcement des fonctions de contrôle et d'évaluation de la gestion publique

Au-delà du simple contrôle financier, l'évaluation de la gestion publique couvre les politiques publiques sectorielles à travers des agrégats, indicateurs et/ou critères relatifs.

Partenariats

Des projets et programmes d'appui à la Gouvernance en Guinée existent : volet gouvernance du DSRP, SENAREC, programme de mise en place de l'Observatoire de la gouvernance (PNUD – UE), DAP Gouvernance du PNUD, PDLG (FENU), PACV (BM), PSD HG/MG (BAD) et le Programme USAID avec IFES. Par ailleurs, la gouvernance est une préoccupation majeure du plan d'action du système des Nations Unies en Guinée pour la période de 2007 à 2011.

En outre des ONG comme l'Association Guinéenne pour la Transparence (AGT), AGUILUCIA, la Coalition nationale de Guinée pour le droit et la citoyenneté des femmes (CONAG-DCF) ou l'Organisation guinéenne pour la défense des droits de l'Homme et du citoyen (OGDH) sont des structures disponibles pour mener des actions de lutte contre la corruption.

L'intervention des bailleurs de fonds souffre de sa désarticulation. Chaque ministère veut faire de la coopération. Il en résulte un affaiblissement du ministère de la Coopération dont c'est la vocation « naturelle » et un problème de coordination de l'aide. De même, il existe des difficultés de suivi liées à la multiplicité des procédures (chaque bailleur à la sienne).

Recommandations

- Le renforcement des instruments de suivi (constitution d'un point de centralisation des accords de coopération, élaboration d'un tableau de bord sur le suivi des conventions et des commissions mixtes, etc.) et de comptes rendus.
- La clarification des responsabilités et des circuits d'information comptables et financiers entre les ministères.
- L'adoption de la loi anticorruption, élaboré et pas encore soumis à l'assemblée nationale. Ce projet prend en compte les dispositions du protocole de la CEDEAO, des conventions de l'Union Africaine et des Nations Unies relatives à la corruption que la Guinée a ratifiées. Il faut un appui au processus de validation de ce projet auprès des acteurs pertinents (administration, société civile, secteur privé).
- Encouragement des bailleurs de fonds à travailler en synergie sur le modèle du PNUD et de l'UE ou du PNUD et du FENU.

Evaluation du SNI

En dépit des dispositions de la Loi fondamentale dans son préambule notamment, la corruption n'a véritablement préoccupé les autorités guinéennes qu'à partir de l'an 2000. La revue du SNI guinéen permet d'observer qu'il n'est pas opérationnel dans la pratique, et ce, en dépit de l'existence d'une base légale et réglementaire relativement riche : cadre institutionnel interne et adhésion aux conventions et protocoles internationaux de lutte contre la corruption (CEDEAO, UA et ONU).

Un grand écart existe entre la loi et la pratique quotidienne, en raison notamment de la mollesse de la volonté politique qui a cultivé l'impunité. La plupart des décideurs politiques font partie des familles du Président (famille cellulaire, famille ethnosociologique et régionale, famille politique, complicités diverses, etc.). Occupant l'essentiel des postes générateurs de ressources (ministères, Directions nationales comme les impôts, le trésor, le port, l'aéroport, les mines, les douanes, la Banque centrale et autres institutions), ils sont les principaux acteurs de la corruption. Jusqu'à présent la gouvernance issue de la nouvelle primature n'a manifesté que des intentions. Les actes concrets sont attendus.

Les deux exemples ci-dessous illustrent ce phénomène :

- Dès sa création en mai 2000, le CNLC a mené des enquêtes et produit un rapport qui incriminent la Direction nationale du trésor, la Direction nationale des impôts, la Direction nationale des transports terrestres, la Direction nationale de la Police de l'air et des frontières, le ministère de l'Urbanisme et de l'habitat et le ministère de la Pêche et de l'agriculture. La conséquence était que deux individus, dont le Directeur national des impôts, ont été jugés. Ce dernier a été condamné puis libéré, nommé Directeur Général du Port Autonome de Conakry d'où il a été de nouveau limogé et muté au Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan. Quant au Comité il a été dissous et ses membres dispersés. De ses cendres est née l'ANLC.
- El Hadj Mamadou Sylla, patron des patrons guinéens, et des complices soupçonnés d'avoir détourné des milliards en francs guinéens et en devises depuis la Banque centrale n'ont pas été inquiétés par la justice. El Hadj Mamadou Sylla, patron du groupe FUTURELEC, est accusé de complicité de détournement de fonds publics avec Fodé Soumah alors vice-gouverneur de la Banque centrale. L'accusation porte sur plusieurs milliards de francs guinéens et en devises. En outre il bénéficie de beaucoup de marchés de fournitures de biens à l'Etat sans respect de la réglementation en vigueur sur les marchés publics (abus de marchés de gré à gré). Il est fortement soutenu par la Présidence de la République.

Liées à ce qui précède, les interférences de l'Exécutif sont nombreuses et touchent tous les domaines. Omniprésent, le président de la République régente tout et singulièrement la justice: le 16 décembre 2006, il s'est déplacé en personne à la Maison centrale de Conakry et a fait libérer les prévenus, Mamadou Sylla et Fodé Soumah. L'acte a provoqué la colère de nombreux Guinéens mais l'Assemblée nationale et la Cour suprême n'ont rien dit. C'est une des raisons qui explique le déclenchement d'une grève illimitée des syndicalistes guinéens appuyés par les avocats et le Conseil national des OSC de Guinée.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que la plupart des piliers du SNI ne soient pas opérationnels.

Le judiciaire

L'organisation judiciaire est régie par des textes incomplets, en particulier ceux concernant le statut des avocats et celui des huissiers. La couverture du territoire national n'est pas assurée au niveau des auxiliaires de justice, les avocats et les huissiers étant largement concentrés à Conakry.

L'indépendance de la magistrature est limitée par un certain nombre de contraintes. On constate en particulier :

- le caractère non effectif du Conseil supérieur de la magistrature et du statut des magistrats avec pour conséquence une retenue des juges et des citoyens en matière de contentieux administratif ;
- l'évocation fréquente d'interférences de l'exécutif ;

- la faiblesse des programmes de formation continue ;
- la faiblesse des effectifs de la magistrature (un magistrat pour 40 000 habitants).

Aux termes de la Loi fondamentale, la Cour suprême assure le contrôle *a posteriori* de l'exécution des lois de Finance et en fait rapport à l'Assemblée nationale. Elle se prononce sur les comptes de tous les organismes bénéficiant du concours financier de l'Etat. En pratique cette fonction n'est pas effective car :

- la Chambre des comptes ne reçoit pas les comptes ;
- elle n'est pas outillée pour en faire un contrôle exhaustif et indépendant ;
- les textes qui la structurent au sein de la Cour suprême ne permettent pas de distinguer les responsabilités propres de la Chambre de celles du Président de la Cour suprême ;
- les lois de règlement ne sont pas soumises au vote de l'Assemblée nationale.

Le législatif

L'Assemblée nationale est dominée par le PUP (mouvance présidentielle) qui dispose de 85 députés sur les 114 qui siègent. Les autres partis ayant des sièges sont : UPR 20 ; PDG-RDA 3 ; UPG 3 ; APN 2 et UPN 1. Un grand nombre de députés est illettré. Ces députés qui ne savent pas lire en langue française se retrouvent également à l'opposition (UPR); les députés du PUP majoritaires sont des hommes du Président de la République. Ils sont tous issus, à quelques exceptions près, de l'ancien régime de Sékou Touré et de son parti unique. Ils ont développé une tradition de subordination à l'exécutif. L'Assemblée nationale elle-même semble être un foyer de corruption. La presse locale dénonce souvent les interférences du législatif dans le judiciaire, les recrutements opaques et monnayés du personnel de l'Assemblée, le trafic des visas dans les ambassades occidentales par des députés, etc. Elle a une très faible capacité de se contrôler elle-même et de contrôler *a posteriori* l'action du gouvernement.

Cependant au cours des troubles sociaux de janvier-février 2007, mêmes les députés PUP avaient refusé le prolongement de l'état de siège souhaité par le gouvernement de peur de la réaction des populations de leurs quartiers.

Les partis politiques

Institutionnellement faibles, les partis politiques passent plus de temps à se combattre qu'à jouer leur rôle de contre-pouvoir et d'éducation de leurs militants. Eux-mêmes sont traversés par des courants de corruption (opacité de leur gestion financière), népotisme, régionalisme et tribalisme.

Cette faiblesse des partis politiques s'est encore révélée de façon significative lors des dernières grèves syndicales : ils étaient complètement mis en arrière plan des manifestations populaires.

La fonction publique

La fonction publique est également un haut lieu de la corruption. Elle fonctionne en dehors de la réglementation qui est censée la gérer : pas de sanctions objectives (nominations et gratifications irrationnelles sur des bases de népotisme ou de tribalisme, achats de postes, etc.) ou recrutements anarchiques. Le résultat est que l'Etat ne maîtrise pas l'effectif de ses fonctionnaires.

Les Agences chargées de l'application des lois

Les gendarmes et les policiers de la route organisent des rackets aux carrefours. Il y a quelques années, la presse s'était fait l'écho de ce que le poste de Gendarmerie de Madina-marché (Conakry) a été vendu à un commerçant qui y a édifié un immeuble.

Les forces de police, de gendarmerie, les militaires se sont illustrés récemment par la férocité de la répression des manifestations pacifiques des citoyens : tirs à balles réelles, viols, pillages, meurtres. On a dénombré 137 morts officiellement et plus de 1 700 blessés.

Le système de passation des marchés publics

Du fait du gré à gré, il arrive souvent que pour des grands marchés, on « saute » la Direction nationale des Marchés Publics qui n'est pas consultée. Cela se pratique également au niveau

régional où des préfets et des gouverneurs « oublient » la structure locale dans la passation des marchés.

Le secteur des entreprises

Le secteur des entreprises est (quantitativement) dominé par le secteur informel, le commerce et l'agriculture. Leurs animateurs sont pour la plupart des illettrés ; ils vivent et agissent selon les normes de la tradition. La tradition pré-coloniale guinéenne ne connaît pas l'Etat dans sa conception européenne actuelle, l'Etat guinéen actuel d'aujourd'hui étant une création française. Les concepts de « fonction publique » ou de « service public » étaient inconnus. Pour ces personnes, si quelqu'un (un fonctionnaire par exemple) vous rend service (en signant un papier par exemple), c'est normal de le « remercier » en le payant. Donner un cadeau à un agent pour accélérer une procédure n'est pas vécu comme un acte délictueux.

De l'espoir

En dépit de ce sombre tableau, il y a çà et là de bonnes pratiques qu'il convient de souligner.

1. La présence d'une volonté politique (même faible) marquée notamment par :
 - l'existence d'un cadre légal et réglementaire (Loi fondamentale, Code pénal et Code de procédure pénale, etc.);
 - la signature par la Guinée des conventions internationales de lutte contre la corruption et sa participation à diverses rencontres internationales liées à la lutte contre la corruption ;
 - l'existence du ministère à la Présidence chargé du contrôle économique et financier (qui s'est transformé depuis le 14 mars 2007 en ministère du Contrôle économique et financier, de l'éthique et de la transparence) et de l'ANLC qui est en train d'élaborer une stratégie nationale de lutte contre la corruption ;
 - la présence d'ONG de défense des droits de l'Homme et de lutte contre la corruption comme l'Association Guinéenne pour la Transparence (AGT), l'OGDH, AGUILUCIA, la CONAG-DCF et le CNOSCG.
2. La présence et l'action des syndicats dont le rôle de contre-pouvoir deviennent de plus en plus concrètes.
3. La présence d'une presse écrite qui est libre et qui jouit de cette liberté et de radios privées fraîchement arrivées sur l'échiquier médiatique guinéen.
4. La présence d'institutions internationales libres d'agir et de se déployer dans le pays et qui se manifestent comme :
 - le PNUD et le système des Nations Unies dans le cadre de son plan d'action 2007-2011 qui prévoient plusieurs appuis à la bonne gouvernance;
 - la Banque mondiale qui soutient la gestion macro-économique et la transparence dans la gestion des collectivités rurales (PACV);
 - le FENU dans le cadre du PDLG en Haute-Guinée ;
 - la BAD dans le cadre du PDSM en Haute et Moyenne-Guinée ;
 - l'Union Européenne pour la mise en place d'un Observatoire de la gouvernance ;
 - l'adoption par l'Assemblée nationale du Code des collectivités, de la Charte de la gouvernance territoriale participative et de la Loi sur les associations, les coopératives, les groupements et les mutuelles ;
 - l'adhésion de la Guinée depuis avril 2005 à l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) et la publication effective dans la presse des revenus miniers de la Guinée, tout comme la création de la coalition « Publiez ce que vous payez » regroupant les principales organisations et associations de la société civile guinéenne pour le suivi et la mise en œuvre de l'ITIE ;
 - l'existence du DSRP2 qui a fait de la gouvernance l'axe prioritaire de ses préoccupations.

Profil du Pays²

Pays côtier, situé à l'ouest du continent africain, la République de Guinée compte une population de près de 8,2 millions d'habitants répartis sur une superficie de 245 857 km². Elle a des frontières communes avec six pays et l'Océan Atlantique : la Guinée-Bissau, le Sénégal, le Mali, la Côte d'Ivoire, le Libéria et la Sierra Leone et dispose d'une géographie variée composée de quatre grands ensembles géographiques et ethnosociologiques : la Basse-Guinée, la Moyenne-Guinée, la Haute-Guinée et la Guinée-Forestière.

Son économie se caractérise par une agriculture et un secteur minier à fort potentiel de développement. Toutefois, ce potentiel n'a pas encore fait de la Guinée un pays riche. L'agriculture qui fait vivre indirectement 80 pour cent de la population ne contribue que pour près de 11,2 pour cent à la formation du Produit intérieur brut (PIB). Les activités minières qui assurent près de 80 pour cent des recettes d'exportation du pays, et 24,7 pour cent des recettes fiscales de l'Etat ne représentent que 17 pour cent du PIB.³

Ancienne colonie française, elle acquiert son indépendance le 2 octobre 1958. Pendant une longue période (1958-1984), la Guinée a été dirigée par Sékou Touré, un dictateur dont la démarche s'inspirait du socialisme où l'Etat détenait les moyens de production. Le pays a hérité d'importantes séquelles tant sur le plan économique (délabrement de l'économie au milieu des années 80), politique (nécessité de changement des comportements pour asseoir la démocratie) mais aussi sur le plan des ressources humaines (important taux d'analphabétisme, abandon du français, faible extraversion, capitalisation d'un savoir inadapté aux besoins d'une économie libérale, etc.).

En dépit des nombreuses réformes mises en œuvre et des acquis incontestables enregistrés depuis 1985, les mutations annoncées et le développement économique et social qui devait les accompagner ne sont pas au rendez-vous. D'importantes forces de résistance au changement – qui trouvent leur origine dans le déficit global de capacités institutionnelles et humaines en même temps qu'elles l'expliquent – viennent contrecarrer les efforts pour accélérer la croissance, réduire la pauvreté et renforcer la participation de la société civile.

Après des progrès remarquables enregistrés à la fin des années 80, la Guinée n'a pas réussi à se sortir d'une situation macro-économique structurellement déséquilibrée liée en particulier à une tension permanente entre des recettes publiques limitées (taux de pression fiscale à peine supérieure à 10 pour cent du PIB) et des dépenses publiques mal maîtrisées et dont l'impact sur les conditions de vie est réduit par d'importantes déperditions.

De fait, l'évolution économique du pays continue à constituer un paradoxe : exceptionnellement riche en potentialités minières (un quart des réserves mondiales en bauxite, 2^e producteur mondial après l'Australie)⁴.

A la suite des changements politiques intervenus en avril 1984 (prise du pouvoir par l'actuelle équipe du Président Lansana Conté), la transition du système institutionnel vers un régime démocratique basé sur le principe de la séparation des pouvoirs a été amorcée sous l'égide d'un Conseil transitoire de redressement national (CTRN). Le CTRN est une institution mise en place par les militaires qui ont pris le pouvoir en 1984 pour légiférer pendant la période d'exception. Cette période s'est étalée du 3 avril 1984 au 23 décembre 1991, à l'issue de l'adoption par référendum en décembre 1990 de la Loi fondamentale⁵.

La revue des dispositions de la Loi Fondamentale et des lois organiques adoptées le 23 décembre 1991 permet d'identifier un régime présidentiel formellement organisé suivant le principe classique de la séparation des pouvoirs.

La tradition républicaine est neuve en Guinée, un pays dont les contours territoriaux ont été dessinés par les puissances coloniales à la fin du XIX siècle avec une colonisation qui a duré à peine 60 ans. Les peuples de Guinée sont habitués aux monarchies absolues. Dans leurs traditions on doit obéir au chef aveuglément ; ces traditions s'adosent sur l'islam qui fait de l'obéissance au pouvoir temporel une obligation religieuse.

Toutes les études le montrent : la Guinée est bloquée dans son développement à cause d'un déficit chronique de gouvernance⁶. La Guinée, dit-on n'est pas pauvre, elle est mal gérée. Le pays est miné par la corruption, le népotisme et le déficit de capacités humaines et institutionnelles : l'Etat et l'administration sont incapables de fournir le service public minimum au citoyen. En Guinée, dit l'adage populaire, « vous êtes en paix tant que vous n'avez pas affaire à un fonctionnaire de l'Etat. »

Le 16 décembre 2006, le Président de la République est allé chercher en personne à la maison centrale de Conakry (un établissement pénitentiaire) deux prévenus accusés de détournements de fonds et de corruption. Il s'agit du patron des patrons de Guinée M. Mamadou Sylla et d'un ex-ministre, M. Fodé Soumah. Cela a choqué tous les Guinéens et précipité le mouvement de grève. Les grévistes réclamaient entre autres le retour des accusés en prison afin que la justice suive son cours. Cette grève, qui s'est vite transformée en soulèvement populaire a abouti à la nomination d'un premier ministre de large consensus avec la formation d'un gouvernement de rupture avec les anciennes pratiques corrompues.

L'état de la corruption

Toutes les formes de corruption possibles et imaginables existent en Guinée; des formes les plus mesquines telles qu'on les voit dans les rues à la grande corruption des hauts fonctionnaires de l'Etat en passant par les hommes d'affaires ou la corruption sectorielle (éducation, santé, justice, état civil, douanes, impôts, port, aéroport, surveillance des pêches, journalistes, etc.). Sans oublier la société civile, l'Assemblée nationale et les partis politiques.

Très peu d'études sont disponibles sur la corruption en Guinée. La seule qui existe est celle qui a été commanditée par le gouvernement à travers l'Agence nationale de lutte contre la corruption (ANLC), financée par la Banque mondiale et réalisée en 2003⁷. Quelques réflexions sur le thème existent çà et là à l'Université de Kankan (Lamine Diakité). Ces réflexions ont été documentées par la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), agence de coopération technique allemande pour le développement, à l'issue de la rencontre de Dalaba (Guinée) en décembre 2006 consacrée à la gouvernance en Guinée. D'autre part, le document « Diagnostic des capacités en Guinée » réalisé pour le SENAREC en 2002 en parle. Tout comme le document final de l'évaluation de la mise en œuvre du premier Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP1) daté de mars 2006. (Voir le Tableau 1.)

En 2001, le Président de la République lui-même reconnaissait dans un discours à la nation que ses ministres étaient des « voleurs ». Une boutade célèbre en Guinée illustre la corruption de l'administration : vous demandez à un citoyen de vous procurer son propre certificat de décès, il vous le trouve sur le champ.

En Guinée existent : les pots de vin, les dessous de table, la concussion, les rackets, le faux en écriture et/ou l'usage de faux, le détournement de deniers publics, l'enrichissement illicite, les prises illégales d'intérêt, l'ingérence dans les affaires de commerce, la surfacturation, les mandats frauduleux, les commandes fictives, le harcèlement fiscal, le contrôle abusif, les investissements corruptifs, l'abus d'autorité, le népotisme, le clientélisme, la soustraction de dossiers, l'association des malfaiteurs, etc.⁸.

Les résultats de l'enquête commanditée par la Banque mondiale et le gouvernement Guinéen menée en 2003 sont formels :

La corruption est l'un des trois problèmes majeurs en Guinée, conjointement avec le coût de la vie élevé et les détournements de fonds et biens publics. Quelle que soit la situation géographique des répondants, les principaux problèmes pour les ménages restent pratiquement les mêmes, à savoir : l'inflation ou le coût de la vie élevé, le chômage et la corruption⁹.

Il y a une cause principale : les dysfonctionnements de l'Etat pris dans sa globalité. C'est à dire le mauvais contrôle de l'administration publique ; par exemple tous les services chargés de l'inspection dans les ministères sectoriels sont non fonctionnels. En outre, la faiblesse des contre-pouvoirs provoquée par l'ignorance et l'absence d'espaces d'interpellations citoyennes et l'impunité sont notoires. En Guinée, la justice est particulièrement faible : on compte un magistrat pour 40 000 habitants. Sous la 1ère République, la justice dans sa conception actuelle d'origine coloniale avait été remplacée par une justice populaire expéditive.

A cette faiblesse de l'Etat s'ajoute la pauvreté. L'Etat a engagé dans la fonction publique des personnes nommées « Volontaires » qui sont mal et irrégulièrement payés. On les retrouve dans l'armée (ce sont eux qui avaient contribué à bouter hors du pays les rebelles en 2001), dans la police (vigiles, circulation routière), au ministère de la Santé, au ministère de l'Education, au ministère de la Justice (gardiens de prisons). Toutes ces personnes vivent aux dépens de citoyens, demandeurs de services publics (usagers de la route, patients, écoliers, prisonniers, etc.). Les volontaires ce sont des citoyens que l'Etat recrute sans les intégrer dans la fonction publique. Ce sont des agents qui ne sont pas payés régulièrement et n'ont pas droit à la retraite. On leur promet être engagés un jour.

Les services déconcentrés de l'Etat sont censés offrir des services publics de proximité aux populations rurales. Mais, très souvent ces services sont monnayés à ces populations ignorantes de leurs droits et surtout sans des recours possibles.

Tableau 1 Perceptions de la Gouvernance en Afrique et en Guinée : Niveaux d'appréciation : 0 = pas du tout satisfaisant ; 100 = très satisfaisant

Aspect de la gouvernance	Afrique	Guinée	Ecart
Système politique	73	31	-58%
Liberté/sécurité des partis politiques	68	19	-72%
Equilibre des pouvoirs	66	9	-86%
Indépendance/crédibilité du processus électoral	61	9	-85%
Pouvoir incitatif des politiques d'investissements	59	16	-73%
Indépendance des organisations de la société civile	55	42	-24%
Indépendance des médias	55	45	-18%
Efficacité du pouvoir législatif	52	18	-65%
Efficacité du pouvoir judiciaire	52	12	-77%
Politique fiscale en faveur de l'investissement	51	20	-61%
Efficacité du système anti-corruption	50	6	-88%
Organes chargés de l'application des lois	49	13	-73%
Droits de l'Homme	48	27	-44%
Respect de l'Etat de droit	48	15	-69%
Efficacité de la gestion des structures étatiques	44	13	-70%
Transparence/responsabilité de la fonction publique	43	11	-74%
Efficacité/transparence du système fiscal	43	14	-67%
Efficacité des services publics	40	13	-68%
Décentralisation des structures	38	33	-13%
Accès à la justice	-	15	-

Sources : Pour l'Afrique : UNECA, l'Afrique sur la voie de la bonne gouvernance, synthèse du compte rendu sur « La gouvernance en Afrique de 2005 » (février 2006)¹⁰ ; pour la Guinée : Sondage et calcul de décembre 2006.

Même les collectivités locales où évoluent des projets financés par la Banque mondiale, le PNUD/Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU), la Banque africaine de développement (BAD) et autres n'échappent pas à la corruption. En fait, la politique de décentralisation n'a fait que décentraliser la corruption.

Le népotisme, le régionalisme et le tribalisme sont également très répandus. On les retrouve dans les partis politiques et surtout dans l'administration. Les leviers de cette administration sont tenus principalement par les parents du Président de la République et/ou ceux de sa région (à lui et à ses épouses) : ministères-clés, directions nationales porteuses de recettes (douanes, impôts, trésor, etc.), armée, police, gendarmerie, diplomates. Le système mis en place par le nouveau gouvernement de Lansana Kouyaté n'est pas encore opérationnel. En dehors des nominations des ministres, il n'y a pas encore eu d'autres. Sauf à la Banque centrale.

Les activités de lutte contre la corruption

La volonté politique de lutter contre la corruption est inscrite dans le préambule de la Loi fondamentale adoptée par référendum en décembre 1990 : « le Peuple de Guinée affirme solennellement son opposition fondamentale à tout régime fondé sur la dictature, l'injustice, la corruption, le népotisme et le régionalisme ». Seize ans plus tard, la Guinée est perçue selon le classement de Transparency International comme le pays comme le plus corrompu d'Afrique. En dépit des lois et règlements en vigueur (Loi fondamentale, code pénal, code de procédure pénale), la lutte globale contre la corruption, dans toutes ses dimensions, sous la 2^{ème} République, n'a été déclenchée qu'en mai 2000 avec la création du Comité national de lutte contre la corruption.

En outre, un bureau de réception de plaintes a été créé au sein de l'Agence nationale de lutte contre la corruption. Ce bureau est chargé de la réception de plaintes et autres dénonciations provenant de personnes physiques et/ou morales, victimes ou ayant connaissance des faits de corruption commis au niveau de l'administration publique. Les cas qui relèvent de la justice ne sont pas de sa compétence. Cependant l'agence peut faire examiner des cas dont elle estime qu'ils dépassent ses prérogatives. Pour la période 2004-2005, ce bureau a reçu 33 plaintes. Trois cas seulement ont été réglés à la satisfaction des plaignants. L'Agence gère ces plaintes par l'arbitrage, la médiation ou la conciliation. Lorsque toutes ces voies sont épuisées, on fait appel aux tribunaux. Sur 16 plaintes reçues au cours de l'année 2005, 3 ont été traitées par l'ANLC. Par ailleurs, une enquête nationale sur la corruption en Guinée a été réalisée et ses résultats publiés.

Tout récemment, la Convention de l'Union Africaine contre la corruption a été ratifiée par l'Assemblée nationale et promulguée par le Président de la République comme loi de l'Etat guinéen. Celle de l'Organisation des Nations Unies (ONU) vient d'être ratifiée par l'Assemblée et attend d'être promulguée. Un projet de loi qui s'inspire des deux Conventions est en cours d'élaboration au ministère de la Justice. La Guinée a aussi ratifié le Protocole de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

Les causes de la corruption et ses différentes manifestations n'ont pas été analysées. Toutefois, le gouvernement a initié des actions dans ce cadre même si elles restent encore timides. Ainsi, une stratégie de lutte contre la corruption a été élaborée, présentée et validée lors d'ateliers régionaux organisés en 2003 avec l'appui de la coopération bi- et multilatérale. Quatre cellules régionales de lutte contre la corruption ont été mises en place à Kindia, Labé, Kankan et N'Zérékoré. Ces cellules devenues antennes régionales sont confrontées à un problème de reconnaissance et d'acceptation.

Au plan institutionnel, l'ancrage de l'ANLC, au sein d'un département ministériel n'est pas de nature à lui permettre de lutter efficacement contre la corruption. Il ressort que la lutte contre la corruption et pour la moralisation des activités économiques et financières doit être sous tendue par une réelle et ferme volonté de la part des dirigeants des sphères les plus hautes de l'Etat. Cette lutte doit passer par la traduction devant la justice de tous ceux qui ont utilisé à des fins personnelles et de manière illicite les biens publics avec pour finalité l'application effective des peines prononcées à leur encontre.

Au cours de l'année 2001, le Comité national de lutte contre la corruption (CNLC) a mené des enquêtes et des investigations au niveau de certains ministères, pour une période de trois mois. Ces recherches préparent à l'élaboration d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption. Elles ont concerné le ministère de l'Economie et des Finances (Direction nationale du trésor, Direction nationale des impôts), le ministère des Transports et de l'Equipement (Direction nationale des transports terrestres), le Secrétariat d'Etat à la Sécurité (Direction nationale de la Police de l'air et des frontières), le ministère de l'Urbanisme et de l'habitat et le ministère de la Pêche et de l'aquaculture et autres.

Le CNLC a constaté que les deux ex-ministres des Finances et de l'Urbanisme et de l'Habitat ont commis des malversations et se sont enrichis sur le dos de l'Etat. « Ces deux anciens ministres et leurs complices devraient répondre de leurs actes devant la justice », avait conclu l'enquête¹¹. Ces deux ministres n'ont jamais été arrêtés. Le Directeur national adjoint des impôts a été emprisonné pour un an. Quant au Directeur national, lui même accusé, il n'a pas été condamné. En fait, il a été promu Directeur du Port autonome de Conakry, avant d'en être renvoyé récemment. Quant au CNLC, il a été dissous et remplacé en 2004 par l'Agence nationale de lutte contre la corruption qui a ouvert un bureau de plaintes contre la corruption.

Le gouvernement a été appuyé par l'agence interposée par les bailleurs de fonds extérieurs :

- La Banque mondiale qui a financé la réalisation en 2003 de *L'enquête nationale sur la corruption* et qui lutte contre la corruption dans les collectivités rurales dans le cadre du Programme d'appui aux communautés villageoises (PACV).
- Le PNUD dans le cadre de son DAP gouvernance (appui à l'ANLC, aux partis politiques, à l'Assemblée nationale, aux organisations de la société civile (OSC), financement de voyages d'études, la mise en place du Centre d'Information de Proximité dans les quatre régions naturelles, aide à la justice).
- Le FENU à travers le Programme de développement de la Guinée (PDLG) et la gouvernance locale dans les Communautés rurales de développement (CRD) de Siguiiri et Kouroussa.
- L'USAID à travers IFES (éducation civique), le financement de la participation guinéenne à la 12e Conférence Internationale Anti-Corruption au Guatemala et à la Rencontre des Etats Parties à la Convention des Nations Unies à Amman en 2006 qui a suivi l'appui aux OSC de droits de l'homme, à la presse, etc.
- L'Union Européenne (UE) qui aide à la mise en place d'un observatoire de la gouvernance.
- La GTZ dans le cadre du volet gouvernance de son appui à la Stratégie de réduction de la pauvreté.
- La BAD dans le cadre de son programme d'appui à la décentralisation en Haute et Moyenne-Guinée.

A ceci il faut ajouter ce que fait en termes de dénonciation la presse, publique et privée. Quant aux OSC, l'Association Guinéenne pour la Transparence (AGT) organise des campagnes de sensibilisation notamment pour la célébration de la Journée Mondiale Anti-Corruption.

Jusqu'à présent la poursuite des activités de lutte contre la corruption n'a pas abouti à des résultats encourageants, notamment en raison de l'impunité des cas dénoncés et les interférences négatives de l'exécutif dans la sphère judiciaire. Cette impunité encourage les délinquants et exacerbe les frustrations des plus démunis.

Le Système National d'Intégrité

Le pouvoir exécutif

Le pouvoir exécutif est exercé par le Président de République de Guinée assisté de ses ministres. Du point de vue légal l'exécutif n'est qu'un des trois pouvoirs en vigueur en Guinée. La Loi fondamentale consacre le principe de la séparation de ces pouvoirs avec une prééminence de l'exécutif. Les articles de 37 à 45 de cette constitution lui sont consacrés. Le Président dispose d'un pouvoir réglementaire à travers les décrets et nomme les ministres qui sont responsables devant lui et seulement devant lui. Il « nomme à tous les emplois civils [et] militaires »¹². Ces pouvoirs très étendus sont définis dans l'article 45. Le Président peut, par référendum, agir sur les libertés et droits fondamentaux des citoyens réorganiser les pouvoirs publics, etc.

Au-delà de ces dispositions légales qui constituent le socle du régime présidentiel guinéen, l'actuel Président de la République dirige la Guinée depuis le 3 avril 1984 à l'issue de la prise du pouvoir par l'armée, consécutive à la mort de Sékou Touré. Ce dernier lui-même avait régné sur la Guinée de 1958 à 1984. Donc, le PDG a 26 ans de pouvoir sans partage marqué par la quasi-absorption de l'Etat par le parti au pouvoir. D'ailleurs l'appellation officielle de ce parti était « le Parti-Etat » de Guinée ; le parti se superpose à l'Etat et les structures de l'Etat sont phagocytées par celles du parti. Cette période (de 1958 à 1984) est marquée par la disparition de tous les contre-pouvoirs. Personne n'avait le droit et/ou n'osait contredire Sékou Touré, nommé le « Responsable Suprême de la Révolution, le fidèle et suprême serviteur du peuple ». Tous ceux qui étaient soupçonnés de mollesse ou de tiédeur dans l'ardeur révolutionnaire prenaient la route des nombreux camps de la mort.

Le résultat de ces données de l'histoire immédiate de la Guinée est que ni l'Assemblée nationale ni la Cour suprême nées à la faveur de la démocratisation amorcée depuis 1985 n'ont les moyens matériels et humains de jouer leurs rôles respectifs. Elles sont davantage des faire-valoir présentant un vernis démocratique à la gestion de la Guinée. La réalité est que le Président de la République est tout puissant. Les institutions sus-mentionnées sont animées par des hommes issus du régime du Parti démocratique de Guinée, de Sékou Touré. Ils n'ont aucune tradition d'opposition à la volonté du Président de la République. Sous Sékou Touré la moindre contradiction ou opposition à sa volonté ou décision conduisait l'intéressé au Camp Boiro, un camp de concentration où moururent beaucoup de Guinéens. Cela a laissé des traces d'autant que le personnel politique et administratif guinéen est très vieillissant. En novembre 2001, le président Conté fait organiser sans opposition des pouvoirs législatif et judiciaire un référendum constitutionnel lui permettant d'être réélu Président de la République sans limitation de mandat. Le contexte sociologique se prête bien à une personnalisation excessive du pouvoir politique présidentiel.

Fort de ce contexte le Président est libre de nommer les siens à tous les postes administratifs, particulièrement ceux qui procurent les ressources ou qui détiennent les clés de la violence légale. Le résultat est que les investissements publics sont répartis de façon inégalitaire à travers le pays¹³.

C'est dans cet environnement de corruption, de népotisme et de régionalisme que la gouvernance actuelle a fonctionné jusqu'en décembre 2006. Des mouvements sociaux très violents sont déclenchés à la suite des grèves provoquées par les syndicalistes en janvier et février 2007. Ils aboutissent à la désignation d'un premier ministre aux pouvoirs très étendus, bien que ce poste ne soit pas prévu par la constitution. Ce premier ministre a formé un gouvernement dit « de rupture » composé de 19 postes ministériels dont un chargé du Contrôle économique et financier, de l'éthique et de la transparence. C'est un signal des nouvelles autorités qui marquent leur volonté de s'engager fortement dans la lutte contre la corruption.

Le budget ordinaire de l'Etat est approuvé par l'Assemblée nationale. Celui de 2006 se chiffre à environ trois mille milliards de francs guinéens.

Le contrôle de l'action gouvernementale se fait par les sessions du parlement. Au cours de ces sessions, les députés interpellent les ministres sur toutes les dépenses qu'ils effectuent dans leurs départements respectifs. L'exécutif ne consulte jamais le public dans son travail. Les décisions sont prises en conseil des ministres et en conseil interministériel et répercutées à la population par les médias.

Il existe un code de conduite. Ce code est constitué des recueils de lois et de règlements intérieurs ; mais ces codes ne sont évoqués qu'en théorie. A ce jour, aucune disposition relative aux conflits d'intérêt n'existe.

Les cadeaux et les libéralités sont prohibés. Un membre du gouvernement en mission est doté de frais de mission. Il ne doit donc pas tendre la main ou accepter des présents offerts par une collectivité. Mais, bien des membres du gouvernement et des commis de l'Etat passent outre cette éthique pour peser sur les budgets des collectivités.¹⁴ Il n'y a pas de disposition relative aux emplois post-ministériels. Il n'y a aucune loi en Guinée qui astreint un membre du gouvernement à faire une déclaration patrimoniale avant de prendre fonction, et il n'y a pas de registre de déclaration de biens.

Les membres de l'exécutif ne sont pas exempts de poursuite judiciaire. Les prérogatives d'éventuelles poursuites reviennent à la Haute cour de justice. La loi attribue aux citoyens le pouvoir d'ester en justice contre l'exécutif. Effectivement des citoyens portent plainte contre l'administration. Par exemple Mamadou Alpha Bah a porté plainte contre le Ministère de la défense nationale depuis 2003, pour le motif qu'en l'an 2000, l'armée, lors de la publication des résultats des élections communales à Mamou (centre du pays), a tiré sur la population et Mamadou Alpha a eu sa jambe fracturée. Autre exemple, en cette année 2007 Boubacar Barry a intenté une action en paiement contre le Ministère de la justice et des droits de l'homme pour avoir été détenu pendant 17 ans sans avoir rencontré un juge. Ces deux actions sont pendantes devant le tribunal de première instance de Conakry I.

Le pouvoir législatif

Aux termes de la Loi fondamentale, le pouvoir législatif est exercé par l'Assemblée nationale¹⁵ composée de 114 députés élus au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans. Elle jouit d'une indépendance formelle de fonctionnement. Dans les faits, le pouvoir législatif dépend de l'exécutif qui lui garantit son budget de fonctionnement au titre de la Loi de finance annuelle. Les débats contradictoires à l'assemblée sont rares d'abord parce que le parti au pouvoir et ses alliés, y sont majoritaires : ils disposent de 85 députés sur les 114 présents à l'hémicycle. Cependant, à l'issue des grèves et de l'état de siège de février 2007, l'Assemblée nationale (les députés de toutes tendances) ont unanimement rejeté la demande du Président de la République de proroger l'état de siège. C'était une première dans l'histoire de la Guinée.

La loi n'accorde pas aux législateurs la prérogative d'imposer leur veto à la nomination d'un cadre supérieur. La nomination des hauts cadres de l'Etat relève du pouvoir discrétionnaire du chef de l'Etat.

L'Assemblée nationale comprend dix commissions générales et deux commissions spéciales (la commission des Délégations et la commission Contrôle et comptabilité). A cela s'ajoute deux autres commissions clés : la commission des Lois et la commission des Finances.

Aucune commission ne dispose d'un budget autonome ni d'un personnel permanent. Les commissions parlementaires sont animées par les députés des différents groupes parlementaires appuyés par des assistants (détachés dans l'administration du parlement) et des consultants (anciens députés) payés par le budget de fonctionnement de l'Assemblée nationale.

L'Assemblée nationale dispose d'une commission Contrôle et comptabilité qui effectue un audit interne trimestriel de l'Assemblée nationale en vue de dresser un rapport financier à l'adresse du président de l'Assemblée nationale. Deux à quatre fois par an, cette commission dépose un rapport d'audit interne au Président de l'Assemblée nationale. La commission de contrôle interne de l'Assemblée nationale assure le suivi des dépenses de l'Institution et exerce une surveillance sur toutes les transactions financières de l'Etat, y compris les cas de corruption. L'Assemblée nationale ne dispose pas d'une commission de lutte contre la corruption.

Le pouvoir législatif vote le budget. A ce titre, il a la possibilité de l'amender. C'est la seule institution de la République qui a pour mandat d'approuver le budget. La questure soumet au bureau de l'Assemblée nationale un projet de budget trimestriel. Ce projet de budget est déposé au ministère des Finances qui débloque les fonds servant à verser les émoluments mensuels et les primes de session des députés.

Les membres du parlement ne disposent d'aucun fonds de caisse noire. Ils se contentent des émoluments mensuels, primes de session et primes de carburant.

Toutes les dépenses publiques de l'Etat nécessitent une approbation préalable de l'Assemblée nationale, y compris le budget de fonctionnement de la Présidence de la République. L'Assemblée

nationale est censée exercer des contrôles. Un contrôle dit *a priori* qui se manifeste par le vote de la loi de Finances. Un contrôle dit *a posteriori* qui examine la Loi de Règlement.

La loi qui fixe le règlement intérieur de l'Assemblée nationale donne la possibilité aux députés d'inviter les ministres à l'hémicycle sur un sujet brûlant touchant au fonctionnement de leurs départements respectifs. Cette démarche est possible et recommandée à n'importe quel moment de la législature.

Les députés rendent compte au peuple qui les a mandatés à l'Assemblée nationale. Après chaque session ordinaire de budget ou session des lois, les députés retournent dans leur fief pour le compte rendu des débats parlementaires. Les citoyens surveillent l'Assemblée nationale à travers les plénières qui sont publiques et leur permettent de ce fait de participer au processus budgétaire et de surveiller sa gestion financière.

Le règlement intérieur de l'Assemblée nationale fixe certaines obligations aux députés. Le fait d'être député n'empêche pas la levée de l'immunité parlementaire quand le député est en infraction. Le flagrant délit entraîne *de facto* la levée de l'immunité parlementaire.

Il y a des postes incompatibles avec la fonction de député. Par exemple la loi interdit à un fonctionnaire de l'Etat d'exercer les fonctions de député. Malheureusement ce sont des situations qui sont contournées en toutes impunité. Le résultat est qu'il ya des députés qui continuent de se faire payer par la fonction publique alors qu'il n'y travaillent plus, parce qu'ils sont députés à l'Assemblée nationale. En somme ils perçoivent deux salaires dont l'un est indu.

Il n'existe pas de dispositions relatives aux conflits d'intérêts. Il arrive très souvent que des députés (du parti au pouvoir surtout) défendent des dossiers (conventions minières, exploitation forestière) jugés indéfendables dans le seul but de protéger leurs intérêts personnels ou ceux des leurs. Il n'existe pas non plus de réglementation relative aux biens et cadeaux. Le député doit agir dans ce sens en conformité avec sa conscience. Il n'y a pas non plus de registre de déclaration des biens et des cadeaux.

Le budget du pouvoir législatif est accessible. Il est voté au même titre que les budgets des départements ministériels en plénière à l'Assemblée nationale.

L'Assemblée nationale peut demander des comptes ou prononcer un blâme contre un député ou un groupe de députés en cas de mauvaise conduite, mais seulement en séance plénière tenue à huis clos. Elle règle ainsi la question à l'abri de tout regard étranger.

Les sanctions se situent à trois niveaux :

- Les électeurs insatisfaits du comportement de leur député peuvent décider de ne plus voter pour lui.
- Un député peut se voir infliger une sanction conformément au règlement intérieur de l'Assemblée nationale.
- Un député peut être démis de ses fonctions par suite d'une décision prise par le bureau de l'Assemblée nationale.

Les législateurs ne sont pas au dessus de la loi. En cas d'infraction, ils s'exposent aux rigueurs de la loi dès que l'Assemblée nationale lève leur immunité parlementaire. L'immunité parlementaire n'interfère pas dans les cas de corruption. Si le député est poursuivi pour corruption, il est rendu à la justice pour jugement.

Toutes les dispositions qui viennent d'être énumérées sont celles de la loi et des règlements en vigueur. La pratique est très différente. Le pouvoir législatif joue très peu son rôle de contre-pouvoir. C'est à cause notamment de son dysfonctionnement que les troubles sociaux de 2006-2007 en Guinée se sont amplifiés. Devant les dérives de l'exécutif (personnalisation excessive du pouvoir, superposition du Président de la République avec l'Etat, corruption, etc.), l'Assemblée nationale n'a pas joué son rôle. En effet, s'il fonctionnait bien, le législatif aurait pu freiner la tendance de l'exécutif à récupérer tous les pouvoirs.

Les partis politiques

Les partis politiques sont régis par la Loi fondamentale, les lois organiques créant la charte des partis politiques et le code électoral. Ils n'organisent pas les élections, ils y participent. Ils sont tous créés sur la même base conformément à la loi.

Le paysage politique guinéen se présente comme suit : le Parti de l'Unité et du Progrès (PUP) est majoritaire à l'Assemblée nationale avec 85 députés. Il recrute principalement en Basse-Guinée. Il semble aussi que quelques fonctionnaires de l'administration se sentent obligés, voire souvent contraints de « rouler » pour lui.

L'opposition est scindée en deux : l'opposition parlementaire animée par l'Union pour le Progrès et le Renouveau (UPR) qui recrute principalement en Moyenne-Guinée et en Basse-Guinée ; et l'opposition extraparlamentaire avec le Rassemblement pour le Peuple de Guinée (RPG) qui recrute principalement en Haute-Guinée et en Guinée-Forestière. On y trouve également l'Union des Forces Républicaines (UFR) de l'ex-premier ministre Sidya Touré dont les militants sont issus principalement de la Basse Guinée et ensuite des autres régions. A ces « grands » partis s'ajoutent l'Union des Forces Démocratiques de Guinée (UFDG) de Bâ Mamadou et l'Union pour le Progrès de la Guinée (UPG) de Jean-Marie Doré qui, même s'ils ont peu de militants sont dirigés par des leaders très médiatisés. Ils trouvent des militants respectivement à Conakry, en Moyenne-Guinée et en Guinée-Forestière.

L'indépendance formelle des partis politiques est consacrée. Du point de vue opérationnel, chaque parti fonctionne selon son statut et son règlement intérieur. Ils disposent d'un canevas de lutte contre la corruption mais ce canevas n'est pas fonctionnel.

Le titre IV de la Charte des partis politiques traite des droits et obligations de ces partis. Ses articles de R21 à R25 réglementent leur gestion financière et l'origine de leurs ressources. L'ensemble de leurs dons et legs doit être déclaré au ministère de l'Intérieur. La part des dons émanant de personnes privées de nationalité guinéenne ne doit pas dépasser 20 pour cent des ressources propres du parti. Les dons et legs en provenance de citoyens étrangers sont prohibés.

Les règlements sur la mobilisation et la gestion des ressources financières des partis politiques relèvent principalement de leurs lois internes (règlement intérieur), tout comme leur gouvernance interne.

Dans les faits, ces partis, très faibles, dépendent principalement de leurs fondateurs qui sont leurs bailleurs de fonds principaux pour ne pas dire exclusifs.

Depuis 1998, un effort pour financer les partis politiques en période électorale est poursuivi. Lors des élections communales et communautaires de décembre 2005, l'Etat avait octroyé 26 millions FG à chaque formation politique impliquée dans le processus.

Le suivi des partis politiques est réglementé par la Loi fondamentale, le code électoral et la Loi sur la charte des partis politiques. Mais en pratique, il n'y a pas de suivi.

Les partis doivent rendre compte de leur gestion et de leurs actions au ministère de l'Administration du territoire et de la Décentralisation (MATD) sous la forme de rapport et à leurs militants (ce qui se fait lors de meeting interne). Mais ils ne le font plus depuis 2003 sauf pour les 26 millions de francs guinéens que l'Etat leur donne pour la période électorale.

Le code de conduite des partis et leur règlement intérieur sont les piliers sur lesquels sont constitués leurs mécanismes d'intégrité. Les conflits d'intérêt ne sont réglementés nulle part. Aucune réglementation ne mentionne les cadeaux, l'hospitalité et autres dépenses. Aucun texte ne mentionne la nécessité de déposer une déclaration patrimoniale. En principe les candidats à la députation doivent prouver leur intégrité en fournissant un dossier moralement inattaquable. Dans les faits, l'Assemblée nationale comporte quelques députés à la réputation sulfureuse ou renvoyés de la fonction publique pour malversations.

La loi est muette sur les sanctions quand un député décide de changer de parti politique. Toute fois, une telle démarche requiert la décision interne du parlement. La transhumance politique existe, le plus souvent de l'opposition vers le parti au pouvoir.

Il n'y a jamais eu l'audit externe d'un parti politique. Tout se fait à l'interne. Il y a bien des cas de blâme, de suspension, de révocation ou d'exclusion qui sont prévus par les Règlements intérieurs des partis mais les militants n'ont par un droit de recours. Dans les faits, seuls les médias dénoncent çà et là les dysfonctionnements des partis politiques.

Consulter le public est un des exercices réguliers des partis politiques, par obligation légale et opérationnelle. Légalement les partis politiques sont tenus de contribuer à l'éducation citoyenne des populations.

La Commission électorale

La Commission électorale nationale autonome (CENA) est régie par le décret N°039/PRG/SGG/2005¹⁶ du 10 octobre 2005. Elle n'est pas indépendante et demeure rattachée au MATD. C'est un organe permanent de contrôle et de supervision des élections. Il est le garant moral de la régularité du scrutin et de la sincérité du vote.

La CENA se compose de 22 membres à Conakry (niveau central) et de trois représentants par préfecture et par commune ainsi que de trois représentants par sous – préfecture. La CENA a un budget, sans caisse noire. L'Etat lui assure son financement avec le concours des bailleurs de fonds extérieurs (PNUD, UE, coopération bilatérale).

La CENA rend compte au MATD avec une copie du document de rapport aux partis politiques engagés dans le processus électoral. La CENA ne rend compte qu'au MATD et au ministère des Finances sur sa gestion interne (y compris financière). Le public n'est consulté à aucun moment du fonctionnement de la CENA. Ce n'est pas prévu dans le décret de création de la structure.

Aucune disposition réglementaire n'est prévue en matière de conflits d'intérêts, de cadeaux, de libéralités ou de restriction post-emploi. La fonction de membre de la CENA ne donne droit à aucun remboursement de frais ou indemnité de section. Elle est gratuite. Ses membres ne sont soumis à aucune forme de déclaration de biens. Cependant tous leurs documents sont accessibles aux partis politiques.

Les membres de la CENA sont soumis à une prestation de serment à la cour d'appel ou au tribunal de première instance pour le niveau préfectoral. En outre, ils obéissent à un règlement intérieur. Il n'est pas prévu de dispositions pour dénoncer d'éventuels manquements. Cependant des sanctions sont prévues par le règlement intérieur à l'encontre des membres. Pour le public rien n'est prévu. Seuls les partis politiques et la presse peuvent dénoncer les manquements de la CENA.

La CENA à son niveau actuel ne constitue point une partie fondamentale du SNI guinéen. Son rôle est marginal. Un nouvel organisme de gestion des élections est en train de voir le jour, la commission nationale électorale indépendante (CENI). La proposition de Loi consacrant sa naissance a été adoptée par l'Assemblée nationale. Elle va être mise à l'épreuve prochainement à l'occasion des élections législatives projetées pour l'année 2008.

L'institution suprême d'audit

En Guinée, l'institution suprême d'audit est prévue par une législation primaire ou ordinaire. C'est ainsi que l'article 2 al. 1 du décret N°049 du 1 juillet 2004 dispose : « le ministère à la présidence chargé du contrôle économique et financier est l'institution suprême de contrôle de l'Etat. »

L'institution suprême d'audit n'est pas indépendante. Les cadres de l'institution suprême d'audit ne sont pas protégés contre la révocation.

A la lumière de la nouvelle restructuration gouvernementale (le 14 mars 2007) cette institution s'appelle désormais ministère du Contrôle économique et financier, de l'éthique et de la transparence. Il est l'instrument par lequel l'Etat fait son contrôle interne et son autoévaluation. S'il fonctionne correctement, il permettra de mesurer la qualité des dépenses de l'Etat, de lutter contre la corruption et d'organiser la transparence.

En 2006, le budget du ministère à la présidence chargé du contrôle économique et financier était de 3 632 000 220 FG.

Les sources de financement de l'institution d'audit reposent essentiellement sur le budget national. Son budget est adopté, comme tous les autres départements ministériels, par l'assemblée nationale.

Le ministère à la présidence chargé du contrôle économique et financier doit rendre compte à la Présidence de la République et à l'Assemblée nationale. Dans la pratique, cette obligation n'est pas respectée.

L'institution suprême d'audit n'est pas requise à consulter le public. Cette consultation ne se réalise pas dans la pratique non plus.

Il n'existe pas en Guinée des codes de conduite en matière de politique et de pratiques de lutte contre la corruption. Au sein du ministère du Contrôle économique et financier, il n'y a aucune disposition relative aux conflits d'intérêts. Il n'existe pas de dispositions relatives aux cadeaux et à l'hospitalité. En vertu de l'article 112 du statut général des fonctionnaires, des récompenses

morales peuvent être faites aux agents de l'institution suprême d'audit. Cependant ces dispositions ne sont pas efficaces. En vertu des dispositions de l'article 122 du Statut général des fonctionnaires, il existe des restrictions post-emploi. L'article 122 sus visé oblige le fonctionnaire radié à la discrétion professionnelle pour tout ce dont il a eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions antérieures sous peine de poursuites judiciaires.

Il n'y a aucune disposition légale pour la déclaration des biens. Le public n'a pas accès aux rapports de l'institution suprême d'audit.

Des dispositions de dénonciation des mauvais comportements au sein de l'institution suprême d'audit existent. Elles sont prévues par l'arrêté N°A/2005/640/ portant création et fonctionnement du bureau de réception des plaintes des citoyens, fournisseurs et usagers en relation avec l'administration. Ce texte n'est presque jamais appliqué. Le système de sanctions est prévu par le code pénal de 1998 et le statut général des fonctionnaires.

Le public par l'intermédiaire du ministère public (procureur) peut exercer des recours. La société civile peut exercer des recours en se constituant partie civile (c'est le cas de l'ordre des avocats par exemple).

L'institution suprême d'audit constitue bel et bien une partie intégrante du SNI de la Guinée; dans la mesure où celle-ci effectue efficacement son travail, cela permet de déceler les cas de corruption et de conduire les auteurs présumés devant les juridictions chargées de les juger. Mais cette institution, réduite à un ministère est assujettie à l'exécutif. Elle donne l'impression du fait de cette appartenance d'exclure de son champ d'investigation et de compétence tout ce qui relève de la Présidence de la République.

Le pouvoir judiciaire

L'un des points faibles de la gouvernance guinéenne réside dans le fait que l'appareil judiciaire est particulièrement faible. C'est sans doute pour cela qu'à l'occasion de la présentation de son gouvernement, le nouveau premier ministre (2007) a déclaré que le renforcement du secteur judiciaire constitue la deuxième priorité de son action, après la consolidation de l'unité nationale.

Les textes régissant ce secteur sont les suivants : Loi fondamentale du 23 décembre 1990, loi organique portant statut de la magistrature de 1991, loi organique portant Conseil supérieur de la magistrature, loi de 1998 portant organisation judiciaire de la République de Guinée. L'indépendance judiciaire est garantie par la loi fondamentale du 23 décembre 1990 (article 80 et suivants) et les lois organiques du 23 décembre 1991 portant respectivement statut de la magistrature et Conseil supérieur de la magistrature.

L'indépendance du juge n'existe presque pas. Les causes de ce manque d'indépendance sont : des conditions de vie et de travail misérables, la corruption et l'ingérence des gouvernants. Par exemple le salaire moyen mensuel d'un juge varie entre 250 000 et 500 000 francs guinéens.

Le cadre institutionnel du pouvoir judiciaire se situe à deux niveaux : l'administration centrale et l'organisation judiciaire. L'administration centrale comprend :

- le cabinet du Ministre (secrétaire général, chef de cabinet, conseiller technique, conseillers chargés de mission);
- la Direction nationale de la législation et des affaires judiciaires;
- la Direction nationale de l'administration pénitentiaire;
- l'Inspection générale des services judiciaires;
- la Direction du centre de formation et de documentation judiciaires.

L'organisation judiciaire comprend :

- la Cour suprême;
- deux cours d'appel;
- des tribunaux de première instance (10) et des justices de paix (23);
- le tribunal de travail de Conakry.

Le budget du ministère de la Justice pour l'année 2006 était de 5 699 921 000 FG pour un personnel de 431 agents. Les sources de financement du département reposent essentiellement sur le budget national. Son budget est adopté, comme tous les autres départements par

l'assemblée nationale. Les bailleurs de fonds comme le PNUD assistent financièrement le pouvoir judiciaire.

Le ministère de la Justice est l'un des départements les plus pauvres. Il est installé au palais de justice dans les locaux de la cour d'appel. Les tribunaux de première instance de Conakry ne sont pas à vrai dire des palais de justice : celui de Kaloum est installé dans une ancienne permanence du Parti-Etat, le Parti démocratique de Guinée de Sékou Touré. Aucun tribunal guinéen n'est informatisé ; pour assurer le fonctionnement et le contrôle des juridictions aucun cadre de la justice, à l'exception du Secrétaire général du département, ne dispose d'un véhicule de service. Même l'Inspection générale en était dépourvue ; le crédit de fonctionnement du ministère de la Justice et des juridictions n'atteint pas 1 pour cent du budget de l'Etat depuis 5 ans. En raison des difficultés de déplacement et de l'insuffisance de budget, l'Inspection générale des services judiciaires n'assume pas le contrôle des juridictions.

En considération du principe de la séparation des pouvoirs, le pouvoir judiciaire n'a de compte à rendre à personne ni à aucune institution. Le public ne peut pas se concerter avec le pouvoir judiciaire.

Le législateur guinéen a prévu des dispositions en matière de conflit d'intérêts. Il s'agit notamment des articles 11 et suivants de la loi organique portant Conseil supérieur de la magistrature. Parmi les autres dispositions prévues, il y a les articles 605 et suivants du code de procédure pénale, 452 et suivants du code de procédure civile économique et administrative ainsi que l'article L/130 du code électoral. Bien que ces dispositions soient théoriquement efficaces, l'application manque.

Le législateur n'a prévu aucune disposition relative aux cadeaux ou aux libéralités en faveur du pouvoir judiciaire.

Au niveau du pouvoir judiciaire, il existe des restrictions post-emploi. En matière de restrictions post emploi les juges sont régis par le statut général de la fonction publique.

Il n'existe aucune disposition légale qui oblige les juges à déclarer leurs biens encore moins d'autres agents de l'appareil judiciaire.

Les juges sont tenus par la loi de motiver leurs décisions. En la matière, l'article 116 du code de procédure civile, économique et administrative dispose que : « le jugement doit exposer succinctement les faits et les prétentions respectives des parties et leurs moyens. Il doit être motivé. »

Les juridictions constituent un service public caractérisé par le libre accès à tout un chacun sans distinction. En vertu des articles 115 et suivants, 554 et suivants du code de procédure civile, économique et administrative qui prévoient que le jugement est rendu au nom du peuple guinéen, les registres et documents des tribunaux sont accessibles au public, mais dans la pratique celui-ci rencontre d'énormes difficultés.

En Guinée, il existe des dispositions légales pour dénoncer les mauvais comportements au sein du pouvoir judiciaire. Il s'agit précisément des articles :

- 20 de la loi organique L91/006 du 23 décembre 1991 portant statut de la magistrature;
- 15 et 16 de la loi organique L/91/08 du 23 décembre 1991 portant attribution, organisation et fonctionnement de la Cour suprême;
- 616 à 624 de la loi 37 du 31 décembre 1998 portant code de procédure pénale.

La mise en vigueur de ces dispositions est rarissime. Il y a des mécanismes de sanction à l'endroit des magistrats qui transgressent les lois et règlements.

Le mécanisme de suivi du pouvoir judiciaire est régi respectivement par la loi organique portant création du Conseil supérieur de la magistrature et celle portant statut de la magistrature. A ces deux textes, il convient d'ajouter l'inspection générale des services judiciaires qui est l'une des directions du département de la justice.

Le Conseil supérieur de la magistrature n'est pas encore fonctionnel. Cela compromet l'indépendance et l'intégrité de la justice. Les officiers de police judiciaire, dans l'exercice de leur mission, pèchent parfois par des méthodes de travail qui peuvent porter atteinte à l'intégrité physique, à l'honneur et aux biens des citoyens. Par exemple, le 3 octobre 2007 un avocat Mohamed Doumbouya a été arrêté par le commissaire de police Alhassane Diallo, à Conakry. Les autres avocats ont allégué l'illégalité de cet arrêt et ont protesté et boycotté les audiences des tribunaux pendant plus d'un mois. Les problèmes qui se posent aux avocats et aux huissiers les empêchent de jouer pleinement leurs rôles. Par exemple, ils rencontrent beaucoup d'obstacles pour assister leurs clients à la phase de l'enquête préliminaire, précisément à la police et à la

gendarmerie. Il y a également que les avocats pour espérer gagner leur procès doivent payer de l'argent aux juges.

Les infrastructures judiciaires sont dans leur majorité dans un état jugé lamentable, les équipements sont presque inexistantes. Le mode de gestion des établissements pénitentiaires ne favorise pas l'amélioration réelle des conditions de vie des détenus. Le personnel n'est ni spécialisé, encore moins rémunéré. La passation des marchés pour la restauration des détenus est fortement centralisée et peu transparente. L'accès au service public de la justice reste un problème d'actualité, d'autant plus que les conditions de travail et de vie des magistrats les exposent au marchandage et à la mendicité auprès de justiciables.

Le renforcement des capacités institutionnelles et humaines est confronté à l'épineuse question de ressources financières. La mise en place du Secrétariat national de renforcement des capacités (SENAREC) est une étape, mais encore faut-il qu'il dispose de moyens pour fonctionner.

Le pouvoir judiciaire constitue une partie fondamentale du système national d'intégrité, parce que si la justice est bien rendue et efficace, cela réduirait inexorablement l'impunité. En éradiquant l'impunité, on contribue *ipso facto* à réduire la corruption et à encourager les investisseurs privés, le tout pour un développement économique et social de la Guinée. Malheureusement le système judiciaire guinéen ne fonctionne pas comme prévu.

Le secteur public

L'indépendance du secteur public est consacrée et claire dans les dispositifs des textes législatifs et réglementaires le concernant. L'article 11 du statut général des fonctionnaires est clair sur leur indépendance politique. Dans la pratique les dispositifs de sauvegarde ne sont pas fixés pour empêcher l'interférence politique. Il existe beaucoup d'exemples concrets dans le passé et le présent qui illustrent ce problème (par exemple, mutation ou négociation pour fonctionnaires ayant des opinions politiques personnelles qui ne correspondent pas à celle du parti politique au pouvoir).

Les dispositions relatives aux nominations sont spécifiées dans les textes relatifs à la réforme administrative principalement, la Loi/2001/029 portant Principes fondamentaux de création, d'organisation et de contrôle des structures des services publics.

Dans le principe, la corruption des fonctionnaires du secteur public est assimilable à un délit prévu par l'article 23 du statut général qui interdit expressément de solliciter ou recevoir des gratifications ou autres avantages pour service rendu. Ses obligations définies dans ledit statut sont des garde-fous. L'esprit et la lettre des textes législatifs et réglementaires consacrent des dispositions censées empêcher le népotisme, le copinage, etc. Mais la pratique en cours piétine le plus souvent ces interdits. En pratique des voies détournées peuvent être utilisées discrétionnairement par clientélisme, népotisme, etc.

Les articles 27 à 32 du statut général des fonctionnaires énoncent les conditions générales de recrutement des fonctionnaires. Mais les pratiques dérogatoires favorisent très souvent le népotisme, le clanisme et le favoritisme au détriment du mérite, du professionnalisme ou de l'intégrité. Au contraire, ces derniers critères positifs sont rarement pris en compte.

Les contractuels temporaires (jardiniers, cuisiniers, chauffeurs, etc.) ne disposent pas de statut permanent. On les retrouve principalement dans les hôpitaux et les institutions d'enseignements supérieurs entre autres.

L'ancienneté est l'un des piliers du processus de la carrière. Celle-ci bien que prévue n'est pas à ce jour systématisé au niveau de la fonction publique. C'est un vœu pieux qui est sempiternellement soulevé dans les recommandations à l'occasion de moults séminaires et ateliers sans aucune suite quant à la mise en application. Il est courant de voir des postes de responsabilité confiés à des stagiaires au détriment de cadres expérimentés.

Les différentes anomalies relevées ci-dessus font que l'application d'un agenda d'intégrité, de transparence et de bonne gouvernance est loin d'être un critère d'exigence administrative à mettre en application à court ou moyen terme.

Le processus budgétaire est déterminé par la procédure suivante : chaque service public élabore son projet de budget qui est inclus dans le projet du service central qui en assume la synthèse et le soumet à son tour au niveau sectoriel. Les différents types de budget sont soumis et centralisés au MEF (Direction nationale du budget et des investissements) qui les centralise après des ajustements et discussions avec les directeurs des affaires administratives et financières et le plus

souvent avec la participation des services intéressés qui viennent défendre et justifier leur projet (surtout au niveau de la partie investissement). Le MEF, souvent après synthèse, présente le projet de loi de finances au conseil des ministres qui l'approuve avant de la soumettre à l'Assemblée nationale.

L'exécution du budget est très centralisée au niveau des ministères ; la décentralisation de l'exécution du budget n'est pas de mise au niveau du secteur public en général. Les taux d'encaissement des budgets alloués sont très faibles, parfois moins de 20 pour cent, si bien que l'exécution et/ou l'allocation ou les dotations sont caractérisées par la gestion de la pénurie.

Les fonds de caisse noire ne sont pratiquement alloués qu'au niveau de la PRG. Les autres services de gestion financière bénéficient de régies et/ou de budget annexe. D'une façon générale on peut conclure que les fonctionnaires n'ont pas accès à des fonds de caisse noire.

Les structures impliquées dans les dépenses publiques à part les institutions publiques peuvent être :

- les collectivités décentralisées;
- les ONG reconnues d'utilité publique;
- les sociétés d'intérêt public stratégique;
- les programmes et projets publics de développement.

La loi 029 portant « Principes fondamentaux de création, d'organisation et de contrôle des structures des services publics » est la principale loi qui régit le fonctionnement des institutions et agence de la fonction publique. Ses dispositions s'appliquent à l'ensemble des services publics qui sont catégorisés ainsi qu'il suit : les services centraux, les services déconcentrés territoriaux, les services rattachés, les services extérieurs, les collectivités décentralisées, les organismes personnalités, les programmes et projet, publics et de développement.

La nature juridique de chaque service public détermine son texte de création et d'organisation. La loi 028 portant statut général de fonctionnaires et ses textes d'application (dont la rédaction n'est pas encore achevée à ce jour) régit les droits et l'obligation des fonctionnaires et du mode de gestion de leur carrière administrative de l'engagement à la retraite. Les textes les plus élaborés se trouvent dans les secteurs de la vie publique et administrative. C'est l'application correcte de ces textes qui pose problème.

De multiples audits et suivis évaluations sont fréquemment effectués mais leurs conclusions et leurs recommandations sont rarement prises en compte afin d'en tirer les mesures correctives nécessaires et utiles.

Un conseil de discipline de la fonction publique existe au niveau des organes consultatifs ainsi qu'un tribunal administratif. L'existence concrète n'est pas constatée sur le terrain faute de textes portant attribution et organisation. Son efficacité est tributaire de la personnalité et de l'intégrité des membres de ces organes pour étudier les cas soumis en toute objectivité.

Il arrive que de manière circonstancielle, surtout dans le cas des agences publiques bénéficiant de l'aide bilatérale ou multilatérale, que la consultation du public soit de mise. C'est le cas des consultations des publics cibles dans le processus d'élaboration des documents de stratégie de la réduction de la pauvreté.

Dans le statut général des fonctionnaires certaines dispositions édictées imposent des codes de conduite pour les fonctionnaires : c'est notamment le cas de l'article 22 du statut général qui leur recommande de consacrer l'intégralité de leur activités professionnelles aux tâches que leur confie l'administration et leur interdit d'exercer à titre professionnel une activité privée lucrative sauf dérogations exceptionnellement prévues ou fixées. L'article 23 du même statut général interdit au fonctionnaire d'avoir lui-même ou par personne interposée des intérêts dans une entreprise soumise au contrôle de son administration ou service. L'article 24 lui interdit de solliciter ou de recevoir directement ou par personne interposée, des gratifications, des dons ou avantages quelconques, même en dehors de ses fonctions et en raison de celles-ci. Ces dispositions ont un caractère général, national et local dans les principes. La réalité et les pratiques ancrées par le système en place et la conjoncture font que leur efficacité est toute relative.

L'acceptation de cadeaux et les obligations d'hospitalité ou libéralités ne sont régies par aucune disposition particulière. Aucune restriction relative à l'emploi post agent permanent de l'Etat n'est édictée. Des besoins d'utilité publique ou d'expérience professionnelle reconnue permettent de procéder par exemple d'établir pour certains agents retraités ou qui peuvent faire valoir leurs droits à la retraite de bénéficier d'une prolongation d'activités de trois ans en moyenne.

Les dispositions de déclaration ne sont pas encore prises en compte au niveau de la fonction publique. La propension à l'abus de biens sociaux et/ou de détournement et les signes extérieurs de richesse sont grands dans un contexte où l'impunité est favorisée. La déclaration patrimoniale, bien que souhaitée par la majorité silencieuse du pays, n'est pas encore instaurée ou systématisée. Ce pourrait être un acquis qui devrait être considéré comme un des critères majeurs de la bonne gouvernance. Toutefois le nouveau gouvernement de Lansana Kouyaté ne semble pas s'en préoccuper. Aucun des ministres qu'il a nommés n'a été soumis à cet exercice de déclaration de biens.

La couverture informatique ou électronique de la fonction publique est largement en deçà des besoins optimums. Un projet de E-gouvernement est en gestation au niveau du ministère du plan dont la Direction des nouvelles technologies est le maître d'œuvre.

Un régime des sanctions existe et il est décrit dans la loi L2001/028/AN mais on n'y évoque aucun motif lié à la corruption. Cette dernière n'est pas ciblée comme un problème interne ou externe. Le CNLC avait investigué des fonctionnaires en 2000. Certains avaient été poursuivis et punis par la loi. Ils ont été depuis longtemps libérés et le comité dissous.

En cas d'abus d'autorité, le fonctionnaire peut recourir au tribunal administratif (article 87). Les citoyens peuvent se plaindre (en cas de corruption de fonctionnaires) à l'ANLC où un bureau des plaintes est opérationnel.

L'Etat est le plus gros employeur du pays. Les fonctionnaires nourrissent une grande partie de la population. Et comme leur mission première est de rendre un service public efficace au citoyen, leur secteur constitue un pilier incontournable du SNI.

Les corps d'inspection et de contrôle

Les corps institutionnels d'inspection et de contrôle sont l'Inspection Générale d'Etat, les inspections des ministères, la chambre des comptes et la commission de contrôle de l'Assemblée Nationale. Les instruments juridiques mis à la disposition des auxiliaires de la gendarmerie et des procureurs en matière de recherche, d'investigation et de poursuites concernant les infractions de corruption sont constitués principalement par:

- la Loi N°98/037 du 31 décembre 1998 portant code de procédure pénale
- la Loi N°98/36 du 31 décembre 1998 portant code pénal

Le code de procédure pénale définit les règles à suivre en matière d'enquête de police ou de justice. Il fixe les règles à suivre devant les juridictions de jugement ainsi que celles devant le tribunal militaire. Enfin ce code prévoit un certain nombre de procédures particulières telles que l'extradition. Le code pénal détermine les infractions (contraventions, délits et crimes) et les peines qui leurs sont applicables.

Les officiers et agents de la police judiciaire ainsi que les procureurs sont officiellement indépendants. Cette indépendance est consacrée par les articles 80 et suivants de la loi fondamentale du 23 décembre 1990, de la loi organique sur le Conseil supérieur de la magistrature, de la loi organique sur le statut de la magistrature ainsi que les articles 11 et suivants, 29 et suivants du code de procédure pénale.

En ce qui concerne l'indépendance de la police et des procureurs, cette indépendance se cherche encore. Cela revient à dire que la police et les procureurs n'ont pas les mains libres dans toutes les affaires.

Les sources de financement de l'institution d'audit reposent essentiellement sur le budget national. Son budget est adopté, comme tous les autres départements ministériels par l'Assemblée nationale. Certaines institutions publiques et privées assistent matériellement voire financièrement les agences de mise en vigueur de la loi. Ainsi la coopération française assiste le Ministère de la Justice dans le cadre de la formation.

D'après le code de procédure pénale (articles 12, 13 et suivants), la police doit rendre compte aux procureurs de la République. Les procureurs rendent compte au Ministre de la Justice, Garde des Sceaux. En la matière, l'article 45 du code de procédure pénale dispose : « Le procureur de la République est tenu de faire parvenir tous les mois au procureur général et au Ministre de la Justice l'ensemble des notices de sa juridiction ». Dans la pratique, pour certaines affaires, et la police et les procureurs rendent compte à leurs supérieurs hiérarchiques.

Le législateur permet aux autorités chargées de la poursuite des infractions de solliciter l'assistance, le concours ou la consultation du public. Dans la pratique, la police demande au public de l'aider dans le cadre de la recherche des infractions. La police communique souvent un ou des numéros de téléphone où le public peut dénoncer les infractions dont il a connaissance. Les numéros de téléphone mis en place par la police concernent toutes les infractions. Toutefois dans la plupart des cas le public n'appelle ces numéros qu'en cas de crimes flagrants et répétés qui tendent à troubler la quiétude sociale voire politique.

Les articles 71, 73 et 74 du code de procédure pénale sont rédigés pour la dénonciation des infractions. Les juridictions n'ont pas mis à la disposition du public les numéros de téléphone lui permettant de dénoncer aisément les infractions.

Il n'existe pas de code de bonne conduite pour les agents chargés de l'application de la loi. En ce qui concerne la police, il n'y a presque pas de dispositions en la matière. Mais l'article 10 du code de procédure pénale exige que la police garde le secret lors de l'enquête préliminaire. S'agissant des procureurs, c'est l'article L130 du code électoral qui prévoit le conflit d'intérêt.

Pour ce qui est de la police et des procureurs, il n'existe pas de dispositions relatives aux cadeaux et aux libéralités. Il existe bel et bien des restrictions post-emploi. Lorsque l'article 10 du code de procédure pénale dispose que toute personne concourant à l'enquête ou à l'instruction est tenue au secret professionnel, cela signifie que même après l'exercice des fonctions, d'une façon ou d'une autre, la personne est tenue au droit de réserve en matière d'enquête ou d'instruction. Egalement en vertu de l'article 122 du statut général, il existe des restrictions post-emploi pour les membres de la police et les procureurs. En matière d'enquête ou d'instruction, les personnes qui ont participé à ces enquêtes ou ces instructions sont tenues, même après l'exercice de leur fonction, au secret de l'enquête ou de l'instruction. Dans la pratique, les restrictions post-emploi ne sont pas respectées.

Le législateur guinéen n'a prévu aucune disposition légale obligeant les fonctionnaires de l'Etat, y compris donc la police et les procureurs, à déclarer leurs biens avant et après leur prise de fonction. Ni la police ni les procureurs ne déclarent leurs biens. Aucun système n'est mis en place pour le suivi du style de vie.

Les agences de mise en vigueur de la loi doivent observer les dispositions du code de procédure pénale afin d'établir leur procès-verbaux ou documents. Le public, en vertu du secret de l'enquête préliminaire, n'a pas accès aux documents des agences chargées de l'application des lois.

L'article 73 du code de procédure pénale constate des dispositions permettant de dénoncer le mauvais comportement des agents de mise en vigueur de la loi. Il existe des mécanismes de sanction à l'endroit des magistrats qui transgressent les lois et règlements.

Comme il a été souligné un peu plus haut, le mécanisme de suivi du pouvoir judiciaire est régi respectivement par la loi organique portant création du Conseil supérieur de la magistrature et celle portant statuts de la magistrature. A ces deux textes, il convient d'ajouter l'inspection générale des services judiciaires qui est l'une des directions du département de la justice.

Les agences chargées de l'application des lois constituent une partie fondamentale du SNI en Guinée pour le motif suivant : lorsque ces agences exercent correctement leur mission, un nombre important de cas de corruption pourra être découvert. Cela permettra de réduire la corruption et donc de contribuer au développement économique et social de la Guinée.

Dans les faits, ces agences abritent d'énormes poches de corruption. Les agents sont en nombre insuffisant et sont fort peu instruits. Ils agissent très souvent en marge de la loi et font payer aux citoyens leurs services, comme c'est le cas des agents de la police routière ou de la gendarmerie qui rançonnent les usagers de la route en ville comme en campagne C'est également le cas de certains agents de police lorsqu'un citoyen veut déposer plainte à la justice ou à la police.

Le système des marchés publics

En Guinée, la passation des marchés est administrée officiellement par la Direction des marchés publics, une structure administrative qui dépend du ministère des Finances. Elle n'a pas de financement propre. Cette direction est représentée au niveau régional à Labé (Moyenne-Guinée) à Kindia (Basse-Guinée), à Kankan (Haute-Guinée) et à N'Zérékoré (Guinée-Forestière). Ces directions régionales sont très peu opérationnelles et les marchés passés au niveau régional les excluent très souvent. Il n'y a pas de système électronique de passation des marchés en Guinée.

La Direction nationale des marchés publics est une structure du ministère des Finances. C'est elle qui s'occupe du secteur. La passation des marchés publics est régie par la loi L97 N°016/AN du 3 juin 1997 du code des marchés publics. Cette loi établit l'indépendance formelle de la Commission nationale de passation des marchés. C'est cette commission qui organise les appels d'offres ouverts pour tous les marchés. Des exceptions sont prévues par la loi. Le recours à ces exceptions est plutôt rare. Le rôle de la Direction nationale des marchés publics est d'organiser la transparence dans la passation des marchés de l'Etat et de s'assurer que celle-ci s'opère dans l'équité.

Les membres de la commission, nommés pour la durée de l'évaluation, travaillent en respectant les procédures. Le problème, c'est qu'un grand nombre de marchés (parfois très importants) de l'Etat sont passés de gré à gré sans que la Direction ne soit consultée. Par ailleurs, certains marchés sont mal exécutés voire pas du tout. La Direction du service fait du ministère de l'Economie et des Finances chargée du contrôle *a posteriori* des réalisations contractuelles des attributaires des marchés de l'Etat n'a aucun moyen et est donc impuissante pour agir.

La Direction nationale des marchés publics rend compte à sa hiérarchie ministérielle et ne dispose d'aucune forme d'interaction avec le public. N'assistent aux séances de passation de marchés que les parties concernées. Ces séances ne sont pas ouvertes au public.

Pour prévenir ou sanctionner la corruption, le code des marchés publics est très pauvre. Le rôle et le mode de fonctionnement des commissions de dépouillement et de jugement des offres ainsi que du Comité consultatif des marchés public sont décrits dans les articles 32, 33 et 34 du code.

Les articles 78 et 79 présentent les sanctions prévues en cas de manquement à la réglementation des marchés publics (irrégularités reprochables aux agents publics, corruption). On n'y voit rien de façon explicite qui parle de critères d'acceptation de cadeaux, de rotation du personnel, de code de conduite ou de conflits d'intérêt. La réglementation qui existe est correctement appliquée dans la pratique à Conakry. A l'intérieur du pays, aux niveaux régional et préfectoral, il n'en est pas de même. Dans les collectivités locales, la réglementation est appliquée dans les CRD appuyées par des projets (PACV, PDS - HG/MG, PDLG) respectivement financés par la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement et le Fonds d'Equipement des Nations Unies. Ils cherchent à améliorer les capacités de collectivités rurales locales à se prendre en charge.

En matière de passation des marchés, la loi n'invite au cours des processus que les personnes directement concernées. Le grand public n'y est pas admis et aucun fonctionnaire y travaillant n'est tenu de déclarer ses biens. Les textes réglementaires et légaux sont formellement disponibles. Dans les faits, ils ne sont pas disponibles sur le marché. A Kankan par exemple, il faut 100.000 FG pour obtenir et photocopier le document de synthèse de la réglementation des marchés publics.

La loi est muette sur tous les systèmes de contrôle ou de dénonciation concernant les procédures de passation de marché. Les sociétés coupables de corruption peuvent être exclues des processus futurs mais aucune liste de ce type de société n'est disponible. Dans la pratique, seuls les médias dénoncent les entorses à la loi sur la passation des marchés. Souvent ces dénonciations se heurtent à l'indifférence et à l'impunité.

Le code des marchés publics n'a prévu aucune loi servant de passerelle avec l'Assemblée nationale (contrôle politique, surveillance du système). Dans la mesure où le système des marchés publics est chargé de veiller sur l'efficacité de la dépense publique, il aurait pu constituer un pilier essentiel du SNI guinéen.

L'Agence de lutte contre la corruption

L'Agence nationale de lutte contre la corruption (ANLC) est la seule agence de l'Etat chargée de lutter contre la corruption. Elle est née en 2004 (Arrêté N°/2004/7137/MPCEF/SGG du 13 juillet 2004) des ruines du Comité national de lutte contre la corruption fondé en mai 2000. Elle est domiciliée au ministère à la Présidence chargé du Contrôle économique et financier.

L'ANLC n'est pas indépendante ni formellement ni dans les faits. Sa mission officielle est de lutter contre la corruption et promouvoir l'intégrité notamment en élaborant et en exécutant un plan national de lutte contre la corruption. Ses actions couvrent tous les secteurs privés ou public et tout le pays. L'ANLC emploie 40 personnes ; son budget est de 800 millions FG qui lui parvient sous la forme d'une subvention de l'Etat. Elle ne dispose pas de fonds de caisse noire.

Le suivi de l'Agence est réglementé par le décret N°D/2004/018/PRG/SGG créant le défunt Ministère du Contrôle Economique et Financier au sein duquel il est domicilié. Cette réglementation est inefficace. L'ANLC rend compte à son ministère de tutelle.

La consultation du public est reprise et se fait.

Il n'y a pas de code de conduite. Il n'y a pas non plus de réglementation relative au conflit d'intérêt, aux cadeaux, dépenses et hospitalité. Aucune déclaration n'est rendue obligatoire. La documentation disponible (rapports, publications, etc.) est accessible au public.

Un bureau de réception des plaintes des citoyens est ouvert au sein de l'Agence. Pour la période 2004–2005, ce bureau a reçu 33 plaintes. Toutes ces plaintes émanent de personnes victimes d'abus de la part de fonctionnaires. L'agence a pu régler trois de ces cas à la satisfaction des plaignants. Les autres n'ont pu être traités ou bien sont en cours d'examen. Il est à signaler que les différends entre citoyens ne sont pas traités par l'agence.

L'ANLC est très faible aussi bien en moyens humains qu'en moyens financiers. D'autre part, son indépendance par rapport au ministère qui l'abrite est relative. Les acteurs non étatiques et les spécialistes en investigation n'y sont pas suffisamment représentés.

Les médias

En République de Guinée, la liberté d'expression est reconnue par le Titre II (des libertés, devoirs et droits fondamentaux) de la Loi fondamentale en son article 7, alinéa 2 qui stipule que : « Il (le citoyen) est libre d'exprimer, de manifester et de diffuser ses idées et ses opinions par la parole, l'écrit et l'image ». Ce droit de liberté d'expression et de presse est lui même garanti par la Loi organique L/91/005 du 21 décembre 1991 sur la liberté de la presse. A l'article 1, il est stipulé : « la presse, l'édition, l'imprimerie, la librairie, l'audiovisuel et toute communication sont libres. Tout citoyen guinéen a le droit de créer, de posséder, d'exploiter une entreprise de presse, d'imprimerie, d'édition et de librairie (...) L'exercice de cette liberté ne peut être limité que par les mesures requises par le respect de la dignité de la personne humaine, du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion, et par la sauvegarde de l'ordre public et des exigences de l'unité nationale. »

Aux termes de l'article 47 de la loi sur la liberté de la presse, le droit d'accès aux sources d'information est reconnu aux journalistes professionnels. Mais, dans la pratique l'accès à ces sources, lorsqu'il est question d'investigation, est très difficile. Pour des raisons culturelles (la peur de parler) ou professionnelle (crainte de perdre son poste) certains cadres refusent de livrer l'information. Ils invoquent soit le secret professionnel ou le recours au supérieur hiérarchique, ce qui poussent souvent les journalistes dans leurs investigations à s'appuyer sur des sources informelles.

La loi sur la liberté de la presse, tout en garantissant la liberté de dire et de publier (Article 19), balaie cette liberté en faisant référence à des exigences difficiles à identifier. L'exercice de la liberté peut être limité pour le respect de la dignité de la personne humaine, la sauvegarde de l'ordre public et des exigences de l'unité nationale.

L'article 6 est très clair : en ce qui concerne la sécurité nationale, « sont formellement interdits en République de Guinée, la distribution, la mise en vente, l'exposition de tract, bulletins papillons et de tout ouvrage imprimé de nature à nuire à l'intérêt national et à la sûreté de l'Etat, sous peine d'un emprisonnement de six mois à un an ou d'une amende de 200 000 à 2 000 000 FG ». Ainsi, la plupart des journalistes pratiquent l'autocensure.

L'espace médiatique guinéen se compose de :

- **médias de service public** : ce sont des services rattachés au ministère de la Communication et des Nouvelles Technologies de l'Information. Parmi eux sont la Radiodiffusion télévision guinéenne (RTG) avec deux chaînes; le quotidien national Horoya; les stations de radios rurales (Kankan, Labé, N'Zérékoré, Kindia); les stations de radios communautaires (Sigiri, Kamsar, Kouroussa, Télimélé, Faranah, Mamou, Boké, Kissidougou, Guéckédou, Koundara, Kérouané, etc.) ;
- **médias privés** : pour les radios, ce sont des stations comme Radio Nostalgie, FM Liberté (dont les installations ont été détruites par les forces de l'ordre lors des manifestations populaires de février 2007); Familia FM, Soleil FM, RFI FM. Ces radios appartiennent au secteur privé. Par exemple, FM Liberté appartient au nouveau patron des patrons de la Guinée, M. Youssouf Diallo.
- la presse écrite : Le Groupe de presse Le Lynx-La Lance, le Groupe de presse l'Indépendant-le Démocrate, le Diplomate, l'Observateur, Guinée Actuelle, la Vérité, Sanakou.
En dehors de quelques uns de ces titres (*Lynx, Lance, l'Indépendant, le Démocrate, l'Observateur, le Diplomate*) tous les journaux ont des parutions aléatoires.
- **la presse électronique** : guineenews, aminata.com, guineeconakry.info, kababachir.com, ramatoulaye.com, guinea-forum.org, radio-kankan.com, kibarou.com, nlsguinée.com. Les médias électroniques appartiennent aussi bien à des Guinéens de l'intérieur que de l'extérieur.

En matière d'indépendance et de censure, il convient de faire la part des choses, entre médias privés et médias de service public. Au niveau du secteur privé, il convient également de faire la part des choses. Certains journaux sont tout à fait indépendants, et du pouvoir politique et des opérateurs économiques. Cependant, d'autres malgré leur « indépendance », sont affiliés au monde des affaires ou à celui de la politique. Cela se manifeste à travers les articles publiés, les entretiens et les reportages. C'est la persistance de cette image négative qui fait croire au pouvoir que la presse privée est une presse de l'opposition. Malgré tout, la presse écrite guinéenne a joué un rôle de premier plan dans la promotion de la démocratie.

A propos des médias de service public, que l'on qualifie à tort de « médias d'Etat », on ne peut parler d'indépendance. D'abord, il y a le statut juridique des journalistes qui pose problème. Selon l'article 46 de la loi sur la liberté de la presse, « les journalistes exerçant en République de Guinée sont régis par les statuts de la fonction publique soit par le Code du Travail ». La « fonction » de journaliste des médias publics réduit le métier d'informer à la propagande pour le parti au pouvoir. Les rares journalistes qui osent critiquer sont sanctionnés, suspendus ou demis de leurs fonctions. Il arrive souvent que les ministres de l'information interviennent dans le choix des reportages à passer sur les antennes de la Radio et de la Télévision. Aujourd'hui encore, malgré la libéralisation de l'audiovisuel qui appelle à la concurrence, on constate la persistance d'un monopole de fait sur les médias de service public.

Nombre de sujets de corruption, en République de Guinée, ont été révélés et traités par les médias privés. Les dossiers les plus célèbres sont : le détournement des fonds à l'Agence nationale d'investissement minier, à Friguia ou aujourd'hui encore le scandale des bons de caisses, émis au compte de l'homme d'affaires Mamadou Sylla, au niveau de la Banque centrale de la République de Guinée. Ces scandales ont été traités de façon responsable et approfondie par la plupart des organes de presse. Certes, les publications, dans l'un ou l'autre des cas, dépendent de la nature des relations qu'entretiennent les directeurs de publication avec les personnes impliquées dans le scandale. Mais d'une façon générale, les enquêtes, au niveau de deux à trois organes de presse, sont menées de façon neutre. Toutes les parties concernées sont touchées par les investigateurs.

Les associations des journalistes sont notamment l'Association des journalistes de Guinée, l'Association guinéenne des journalistes de la presse indépendante, l'Association des professionnelles africaines de la communication, et le Groupe médias pour la promotion de l'éducation en Guinée. Les journalistes, à titre particulier, ont bénéficié des formations sur des thèmes portant sur « Médias et corruption », « Démocratie et bonne gouvernance », « Connaissance de l'éthique et de la déontologie », etc. Cette démarche témoigne de la volonté des journalistes à mieux s'outiller pour écrire sur des thèmes liés à la corruption et la bonne gouvernance. De même, avec l'aide de l'Association Guinéenne pour la Transparence, les journalistes ont acquis d'importantes notions sur l'Indice de perceptions de la corruption, le classement mondial de la corruption et ont suivi une formation en investigation.

Les informations concernant le volume du secteur des médias ne sont pas disponibles.

Aux termes de la Loi organique L91/006 portant création du Conseil national de la Communication article 17, alinéa 4 : « chaque postulant à la carte de journaliste professionnel doit fournir (...) une déclaration sur l'honneur que le journalisme est sa profession et qu'il en retire l'essentiel des

ressources nécessaires à son existence. » Ceci prouve que le journaliste doit avoir un salaire. Au niveau des médias de service public, les journalistes étant considérés comme « fonctionnaires », ils perçoivent des bulletins de salaires. La rémunération mensuelle varie selon le poste occupé et l'ancienneté. Le salaire moyen d'un journaliste des médias d'Etat est estimé à 200 000 FG. C'est totalement sous-évalué par rapport à d'autres professions libérales, notamment les avocats et les notaires qui gagnent environ le double. Au niveau des médias privés, le problème est autre. Aucun contrat de travail ne lie les journalistes à leurs patrons. Dans certaines rédactions, certes les journalistes sont rémunérés à la fin du mois, mais ce salaire est dérisoire.

Si on entend par maison d'édition les imprimeries, quelques journaux possèdent leurs imprimeries propres. C'est le cas notamment du groupe de presse *Le Lynx-La Lance* (imprimé par la SOGUIPE), *l'Indépendant* et *le Démocrate* (imprimé par la société de presse et d'imprimerie). Akbar Guinea possède également son imprimerie du même nom. Les autres journaux sont imprimés chez des privés comme l'imprimerie BAK; l'imprimerie NIK ; l'imprimerie Djiguila et Prestation ; l'imprimerie Alama et Fils et l'imprimerie de la Mission Catholique.

En Guinée, aux termes de la Loi L91/006, c'est le Conseil national de la communication (CNC) qui est l'organe de régulation de l'information. Le CNC jouit d'une personnalité morale et de l'autonomie financière. Sa mission est de veiller au respect du principe d'égalité des usagers des communications, au respect de la pluralité des courants de pensée et d'opinion dans les services publics de communication, au respect des dispositions relatives à la création, à la propriété et à la gestion des entreprises de presse. Mais, dans la pratique des faits, le CNC demeure un organe régulé par le pouvoir. Ces cinq dernières années, le CNC s'est beaucoup illustré dans les sanctions, les avertissements et les suspensions des journaux privés. Il faut dire à sa décharge que la plupart des sanctions imposées à ces journaux sont légitimes. En effet, de nombreux journaux privés manquent de professionnalisme et de personnel compétent. Mal payés, les journalistes sont la proie facile à la corruption; très souvent ils tombent dans la facilité, la délation, la calomnie. En outre beaucoup de journaux qui se créent sont financés par des bailleurs de fonds qui cherchent à régler un problème ponctuel. C'est sans doute parce qu'il est très facile de créer un journal en Guinée : avec 5 000 FG on peut obtenir un titre de journal à la justice.

La publicité politique au niveau des médias d'Etat est régie par la loi organique L91/006 du 23 décembre 1991 (article 28). En outre selon cette loi, le CNC, chargé de fixer les règles veille au respect du principe d'égalité de traitement entre les usagers de l'expression, et au respect du principe de la pluralité de l'expression des courants de pensée et d'opinion dans les services publics de communication (articles 26-27).

Le suivi des médias est assuré par le CNC qui délivre la carte de journaliste professionnel. Il existe un Observatoire d'éthique et de déontologie des médias (OGUIDEM). Le CNC use et abuse son pouvoir de sanctionner les organes de presse privée. La Guinée étant issue du parti unique et de la pensée unique, beaucoup d'agents de l'Etat voient mal le secteur privé y compris dans le domaine des médias. Cette méfiance originelle est à la base d'animosités injustifiées à l'égard de l'initiative privée. En outre, par le biais de l'OGUIDEM et la charte déontologique des journalistes la presse dispose de son propre système de suivi interne et d'autorégulation.

Il n'y a aucune disposition concernant les cadeaux et les libéralités.

En 1997, l'Association des Journalistes de Guinée a fait publier, avec l'appui de la Fondation Friedrich Ebert, une brochure consacrée au « Code de déontologie du journaliste guinéen ». Ce code définit les 8 droits et 12 devoirs des journalistes guinéens.

Les journalistes ont le droit de s'abstenir de révéler leurs sources d'information (article 51 de la Loi sur la liberté de la presse). Jamais un journaliste n'a été poursuivi pour avoir refusé de révéler ses sources.

Aucun journaliste en cours d'investigation sur des cas de corruption n'a été physiquement molesté au cours de ces cinq dernières années.

Les médias sont une partie essentielle du SNI de la Guinée. Non seulement ils dénoncent des cas de corruption mais ils publient également les sanctions pénales et judiciaires encourues par les délinquants. Ils constituent un excellent outil de sensibilisation des citoyens sur la corruption et ses méfaits. Secteur transversal, les médias sont en interaction avec tous les piliers du SNI.

La société civile

Le secteur est régi par l'ordonnance N°072/PRG/86 prise par le Président de la République au cours de la période d'exception (1984-1990). C'est sous cette ordonnance qu'ont fonctionné (et

fonctionnent encore) les organisations de la société civile guinéenne. En avril 2006, une nouvelle Loi sur les associations, les groupements et les coopératives a été adoptée par l'Assemblée nationale.

Au début des années 2000, par la fédération des réseaux (ONG, syndicats, ordre des avocats, des médecins, des pharmaciens, etc.), la société civile a essayé de se structurer. Cela a donné deux principales organisations faitières : la Fédération des ONG (FONG) et le Conseil national des OSC guinéennes (CNOSCG) bâti sur le Forum des ONG. Ce Conseil, qui a tenu son congrès en avril 2007, se décline en conseils régionaux (regroupant des conseils préfectoraux ou communaux pour Conakry), préfectoraux et sous-préfectoraux. Il vient de renouveler ses instances (nouveaux élus) et s'est doté, entre autres d'une Commission de lutte contre la corruption et les détournements de deniers publics. Le CNOSCG a été fortement assisté par l'USAID (Agence américaine pour le développement international) et l'ONG catholique canadienne Développement et paix. Il a été un des fers de lance de la mobilisation des citoyens lors des événements de janvier et février 2007. Ses actions d'éducation citoyenne couvrent une grande partie du territoire national.

Formellement les OSC sont indépendantes. Dans les faits, elles sont dépendantes des institutions (Etat, bailleurs de fonds, collectivités, etc.) qui leur donnent les moyens. Celles qui sont engagées dans la défense des droits de la personne (OGDH, CONAG-DCF, AGT, AGUILUCIA) cherchent à améliorer le respect des lois et des procédures d'application de ces lois. Les organisations de défense des droits de l'Homme sont plus anciennes et plus structurées que celles qui luttent contre la corruption qui n'existent quasiment que depuis deux ou trois ans.

Les ressources financières sont de deux ordres :

- Les ressources internes issues des cotisations des membres. Elles sont insignifiantes. L'Etat accorde à ces OSC des facilités fiscales (elles ne paient ni impôt, ni taxes).
- Les ressources externes : celles qu'elles obtiennent des partenaires (Etat, bailleurs, collectivités, ONG des pays riches, institutions internationales, etc.). Ces ressources-là sont les plus importantes.

La loi, leurs statuts et règlements intérieurs font obligation aux OSC de rendre compte aux bénéficiaires de leurs actions, à l'Etat et à leurs bailleurs. Dans les faits les OSC ne rendent compte qu'aux bailleurs. Elles ne déposent rarement leurs rapports annuels (lorsque ceux-ci sont élaborés, ce qui est rare) au Service de coordination des ONG (SACCO), l'institution chargée par le MATD de leur suivi. Cette institution est elle-même peu opérationnelle.

Les OSC ne rendent jamais compte au public. En particulier, les ONG ne vont vers le public que dans la phase de préparation de leurs projets (au cours des diagnostics d'identification des priorités locales). Une fois le financement obtenu, les comptes rendus détaillés cessent.

Il n'existe aucun mécanisme d'intégrité formel ou opérationnel au sein des OSC. Rien n'est prévu ni opérationnel pour ce qui est des cadeaux, de la déclaration de biens et autres. Quelques rares OSC disposent de publications (CNOSCG, syndicats, CONAG-DCF, IFES, OGDH, CENAFOD) et de centres de documentation. Le public y a accès. La gestion des OSC est très opaque. Souvent les dirigeants d'OSC sont plus de 15 ans à la tête des exécutifs.

La réglementation à propos de la corruption est muette. Aucune OSC n'a été poursuivie en justice pour malversations ou autres. Les OSC ne sont pas généralement auditées en dehors de l'action de leurs bailleurs de fonds extérieurs. On les soupçonne, elles et leurs dirigeants, de mauvaise gestion et de détournement de fonds, sans que cela soit prouvé et illustré par des poursuites judiciaires. Les seuls dispositifs de dénonciation fonctionnels sont ceux de la presse.

Malgré ses faiblesses (ressources, gouvernance interne) les OSC sont les rares piliers de lutte contre la corruption. Travaillant dans la sensibilisation sur la corruption, elles contribuent à faire comprendre aux citoyens la corrélation entre leur pauvreté, la corruption et les injustices que quotidiennement ils subissent.

A la lumière des récents événements qui ont secoué le pays, des OSC ou des coalitions d'OSC, des syndicats et la presse ont révélé des capacités insoupçonnées de mobilisation des citoyens. Ceci est l'aboutissement de plusieurs années d'information, d'éducation, de sensibilisation sur leurs droits et devoirs, tels que décrits dans la Loi fondamentale.

En 2006 et 2007 les syndicalistes ont organisé des grèves qui ont bloqué le fonctionnement du pays et dans les villes et dans les campagnes. A travers les inter centrales syndicales CNTG – USTG les 51 700 agents de l'Etat, les transporteurs, les travailleurs du secteur privé, les commerçants et le secteur non formel se sont tous mobilisés pour réclamer et obtenir le changement de gouvernance réclamé par les Guinéens. Les syndicalistes ont été appuyés par les ordres socioprofessionnels, les organisations religieuses et le CNOSCG et toutes ses divisions.

Ces demandes des citoyens afin que l'Etat prenne en compte leurs priorités ont été relayées par la presse écrite, les radios libres dont certaines ont été fermées ou contraintes au silence, la presse électronique, les organisations de défense des droits humains, etc.

Le secteur privé

L'économie guinéenne est dominée par le secteur minier à travers la Compagnie des bauxites de Guinée, Global Alumina, Rusal, Ashanti Gold Fields, Rio Tinto, la Société minière de Dinguiraye et la SEMAFO parmi autres. Le Patronat guinéen (la structure qui rassemble les employeurs) est une officine politique. Jusqu'en fin 2006, il était dirigé par M. Mamadou Sylla qui a financé les élections de 2001 à 2003. Ayant en maille à partir avec la Loi, celui-ci a été débarqué et remplacé par M. Youssef Diallo. Dans l'économie nationale (hors secteur minier) le secteur privé est dominant, lui-même est noyé dans le secteur informel (70 pour cent du PIB).

Le secteur des entreprises est régi par le Code des investissements, le Code des activités économiques et/ou le Code minier. De plus en plus le Code de l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA) est intégré dans la pratique des affaires en Guinée. C'est dans ces codes qu'est régi le fonctionnement des entreprises.

L'OHADA est une structure créée en 1993 à Port-Louis qui a pour objectif de favoriser le développement et l'intégration régionale ainsi que la sécurité juridique et judiciaire des Etats membres, favorisant ainsi le retour des investisseurs nationaux ou étrangers. Il est composé de 16 pays africains, dont la Guinée.

A côté de ces lois externes, les entreprises se donnent des normes internes soit par secteur (banques et assurances, mines, par exemple) soit par entité (cas du code de conduite de la Compagnie des bauxites de Guinée). Le code pénal sanctionne la corruption sous toutes les formes (article 191-192-193-194); le trafic d'influence (article 193) et le blanchiment d'argent de la drogue.

Formellement, les activités commerciales sont libres. Elles le sont réellement aussi. Théoriquement le secteur privé structuré est libre. Dans la pratique les interférences du gouvernement sont nombreuses et les activités de privatisation ne fonctionnent pas dans la transparence. Il n'y a pas de marché des capitaux.

Les problèmes de concurrence sont réglés par le service de la propriété intellectuelle domicilié au ministère du Commerce.

Les entreprises privées exerçant en Guinée sont assujetties aux lois nationales (Code des activités économiques, Code des impôts, Code des douanes, Code des investissements, code pénal) et au Droit des affaires de l'OHADA.

Une Commission nationale des investissements délivre les agréments.

La propriété dans les grandes entreprises minières est de façon générale la suivante : 85 pour cent pour des personnes privées (capitaux étrangers) et 15 pour cent de participation de l'Etat. Le contrôle de l'Etat sur ces structures est très faible. La législation qui régit le secteur privé est mal appliquée ; il existe un registre de toutes les sociétés domicilié à l'Office de promotion des investissements privés. Il a fonctionné jusqu'en 2003 sous forme de base de données de répertoire informatisé. Depuis cette année-là, le registre du commerce se trouve au Tribunal de 1ère instance de Conakry. C'est cette instance qui gère ce répertoire. En réalité ce registre n'est pas tenu.

Le secteur des entreprises doit rendre compte à la Commission nationale des investissements. Dans la pratique, cela ne se fait pas. De temps en temps (très rarement) et selon ses moyens, cette commission peut faire des visites de terrain.

Les problèmes de corruption constituent une préoccupation fondamentale. Cependant, très souvent les chefs d'entreprises, conscients de ce qu'ils ne peuvent pas grand-chose contre eux, préfèrent s'y adapter, en devenant eux-mêmes des corrompus ou des corrupteurs.

Quelques grosses entreprises (secteur bancaire, secteur minier) disposent et appliquent des codes de conduite interne. Les banques et assurances sont souvent des filiales françaises qui obéissent à des normes importées qu'elles adaptent à la législation locale.

L'information du public *a priori* ou *a posteriori* est rare sauf grâce à la presse à la faveur des scandales.

Dans le secteur minier, il y a une très grande opacité : signature des contrats pour la recherche offshore (cas d'Hyperdynamics), dans le domaine du diamant et de l'or (Anglo-Goldfields), dans le

secteur de la bauxite et de l'Alumine (Global Alumina), ou dans le secteur du bois (Forêt Forte). Ces accords sont signés sans implications des populations riveraines des sites d'exploitation. Leurs contenus (parts revenant à l'Etat, aux investisseurs et aux collectivités locales) sont tenus secrets. C'est au nom d'une plus grande transparence que le nouveau gouvernement a fait de la révision de ces conventions/contrats un objectif majeur. L'exercice a d'ailleurs commencé avec les débats à l'Assemblée nationale au cours du mois de mai 2007.

Les entreprises sont peu sensibilisées à la problématique de la corruption. Par exemple, leurs mécanismes internes de lutte contre la corruption sont faibles : dans leurs relations avec l'opinion publique, aucune ne dispose des services d'attaché de presse ; leurs services d'inspection lorsqu'ils existent disposent de peu de moyens ; l'information interne circule mal (au niveau vertical, elle ne remonte pas et au niveau horizontal, les réunions ne se tiennent pas). Ainsi, le 12 mars 2007, l'hebdomadaire (local) satirique *Le Lynx* a publié des informations sur la corruption dans une compagnie d'assurances sans qu'il y ait eu le moindre effet : ni droit de réponse, ni plainte pour diffamation, ni poursuite judiciaire du présumé corrompu. Dans le secteur bancaire, les ratios prudentiels (service de la dette et capacité de désendettement, limitation des engagements des agents financiers, etc.) sont censés être suivis par la Banque centrale de la République de Guinée. Mais cette institution depuis quelques années est très peu fonctionnelle elle-même.

En Guinée, seule l'entreprise Nestlé a souscrit au Pacte mondial de l'Organisation des Nations Unies.

Les dispositions légales et réglementaires en matière de déclaration, de compte rendu et d'information sont quasi-inexistantes en dehors du Code des activités économiques. Elles sont peu appliquées. Les entreprises tiennent les états financiers conformément à la loi. Elles ne sont pas sanctionnées. Quant aux rapports, ils ne sont jamais publiés.

Dans le secteur minier, la Guinée a adhéré depuis avril 2005, à l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE). Dans ce domaine, les rapports commencent à être publiés, y compris dans la presse.

Les dénonciateurs des faits de corruption sont protégés par l'anonymat (par exemple par le biais de plaintes reçues dans des boîtes à idées). Mais les dénonciations sont rares. Lorsqu'elles surviennent, elles ne sont pas suivies d'effet. Depuis deux ans l'affaire Mamadou Sylla de la Futurelec contre l'Etat Guinéen défraie la chronique journalistique et judiciaire. C'est tout comme la location gérance d'ACG Friguia Global Alumina et Forêt Forte (des intérêts étrangers). Malheureusement, ni les organes de lutte contre la corruption (ANLC, CNLC), ni la justice n'ont pu faire quelque chose. Par ailleurs, aucun débat public n'a jamais été organisé sur la corruption ni dans les entreprises ni dans un autre domaine du secteur privé.

La mise en place d'une entreprise est formellement simple. Du point de vue des textes, pour une personne physique, il est demandé quatre photos d'identité, la photocopie de la carte d'identité et 60 000 FG (USD 15). Pour une société, il faut les statuts, les formalités notariales (ou sous seing privé) et 110 000 FG (USD 28).

Les impôts et les douanes travaillent formellement avec le secteur privé (Code des impôts, Code de la douane). Dans les faits, les impôts et la douane constituent des poches de corruption très importantes.

La Chambre de commerce est une institution peu fonctionnelle et n'arbitre presque rien.

La capacité des entreprises à réparer les préjudices est nulle en raison de l'impunité, de la faiblesse de la justice et de l'interférence de l'exécutif dans les décisions de justice. Les médias et les syndicats sont quasiment les seuls à dénoncer la corruption y compris dans le secteur des entreprises.

Les administrations régionales et locales

La gouvernance politique, administrative ou financière lorsqu'elle est bien menée est un excellent outil de lutte contre la corruption. Or, l'administration guinéenne centrale, déconcentrée ou décentralisée, fonctionne mal. Ce dysfonctionnement rejait sur la déconcentration sectorielle en particulier dans la santé, l'éducation et de façon générale l'accès aux services de base. Par exemple dans le secteur de l'éducation, les enseignants sont peu suivis dans les écoles surtout rurales. Le résultat est que chaque instituteur peut faire ce qu'il veut puisque ses qualités pédagogiques ne sont pas évaluées.

Vecteur principal de toute l'action de l'Etat, l'administration du territoire est le fondement de toutes les administrations. L'organisation territoriale de la Guinée s'effectue à trois niveaux : les régions administratives, les préfectures et les sous-préfectures. Les collectivités rurales sont au nombre de 303 et les communes urbaines au nombre de 38. Ces collectivités disposent d'organes délibérants et d'organes exécutifs.

Le cadre juridique repose sur la loi L/2001/029/DN du 31 décembre 2001. Ce secteur dépend de l'exécutif : le Président de la République est le chef hiérarchique des fonctionnaires et des élus des collectivités locales.

Il existe actuellement plusieurs textes légaux et réglementaires qui régissent le fonctionnement des collectivités locales. Ce sont notamment :

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

Malgré l'existence de cet arsenal important de textes légaux, les collectivités ont du mal à fonctionner : tenues irrégulières des conseils communautaires, précarité des ressources, analphabétisme, vieillissement du personnel administratif et des élus.

Les régions administratives qui sont au nombre de sept et la ville de Conakry sont dotées de deux organes consultatifs : le Comité régional de développement et la Commission régionale de décentralisation qui, généralement, ne fonctionnent pas correctement parce qu'entre autres ses membres ne se réunissent jamais.

N'étant pas dotée d'un pouvoir direct de gestion, la Région administrative ne joue qu'un rôle marginal dans la planification, l'aménagement du territoire, le contrôle et le suivi des actions de développement local. Cette relative marginalisation de la Région par rapport aux préoccupations susmentionnées est due en partie à son absence d'emprise directe sur les collectivités (CRD, Communes urbaines [CU]) et à sa pauvreté en ressources (humaines, matérielles et financières).

Le SERACO (démembrement régional du SACCO) qui est domicilié à la Région, supervise la conception et la mise en œuvre des plans de développement local des collectivités en s'appuyant sur les Communautés rurales de développement, les Communes urbaines et autres services préfectoraux. La Région ne recevant pas suffisamment de subventions de la part de l'Etat, la déconcentration budgétaire est presque virtuelle.

Occupant une place charnière entre le niveau national et le niveau régional, la préfecture assure la tutelle rapprochée des CU et des CRD. Elle a pour vocation de renforcer, par le jeu de la tutelle, les CU et les CRD à travers le service préfectoral de développement (SPD).

Cependant, de nombreux dérapages et abus d'autorité sont signalés de la part des autorités préfectorales : pressions sur les ressources des collectivités, suspension/remplacement d'élus, redécoupage territorial de secteurs, districts et quartiers, etc., sans respecter la procédure légale ou réglementaire en la matière.

La sous-préfecture est le niveau où la juridiction de l'administration déconcentrée et celle de l'administration décentralisée se superposent. Cette situation a entraîné jusqu'à maintenant plusieurs conflits de compétences et une perte d'efficacité des CRD et des sous-préfectures.

Le fonctionnement de l'administration centrale souffre du manque de stabilité des structures et même des conflits d'attribution dans le mandat et le fonctionnement des départements ministériels. Cette situation influence le fonctionnement des structures déconcentrées de l'administration. Il est au courant que des chefs de départements créent des services en faisant abstraction de la réglementation. L'arrêt du Programme de renforcement des capacités institutionnelles (PRCI) a fortement affecté le processus de renforcement des capacités institutionnelles et humaines. Ce programme était censé appuyer l'administration territoriale (régions, préfectures, sous-préfectures) en lui donnant des moyens matériels et en formant les hommes. Financé par la Banque Mondiale, il devait accompagner le PACV. Ces fonds ont été détournés selon les auditeurs de la Banque Mondiale. Cependant le rapport d'audit n'a jamais été publié. La banque a arrêté le programme jusqu'à ce que les coupables soient punis par la justice guinéenne. Personne n'a encore été sanctionné parmi les hauts fonctionnaires ayant géré le programme ; seuls ont connu la prison quelques personnes parmi le menu fretin (aides comptables, petits agents administratifs etc.).

Les services d'inspection qui sont censés effectuer des contrôles *a posteriori* du fonctionnement des services publics ne sont pas fonctionnels et les inspections ne se font que rarement. Les antennes régionales des marchés publics existent également à Labé Kindia, Kankan et N'Zérékoré. Il en est de même pour celles de l'ANLC. A l'intention des citoyens, avec l'appui du PNUD, le ministère de la Justice a mis en place des Centres d'information de proximité à Kankan, N'Zérékoré et Kindia.

Le fonctionnement de l'administration publique est assuré par le budget national. Chaque collectivité locale dispose de son propre budget que viennent renforcer des ressources de l'Etat.

L'administration déconcentrée rend compte à sa tutelle (formellement) par des rapports périodiques. De fait, ces rapports se font rarement. L'administration décentralisée rend aussi bien compte à sa tutelle lors des conseils administratifs préfectoraux qu'à leurs mandants lors des délibérations des conseils communaux/communautaires. Dans ces collectivités, les populations décident des priorités des budgets et des activités.

Il n'y a pas clairement défini dans un texte un quelconque mécanisme de promotion de l'intégrité. Aucun texte ne requiert une quelconque déclaration des biens par un fonctionnaire ou un élu. Les réunions des conseils élus et des sessions budgétaires sont accessibles au public et à la presse.

Les lois de décentralisation permettent aux élus de porter plainte contre la tutelle (les fonctionnaires) en cas d'abus de pouvoir. Dans les faits, ils ne se plaignent jamais (par ignorance de leurs droits, par peur ou bien ils n'ont pas confiance à la justice). Aucun fonctionnaire (régional ou local), petit ou grand, n'a jamais été poursuivi pour corruption. Pourtant, selon les textes ils ne bénéficient pas de la moindre immunité.

Les dysfonctionnements de l'administration territoriale et de la décentralisation (accusée de n'avoir fait que décentraliser la corruption) font que ce secteur ne fait pas la promotion de l'intégrité.

Références

Comité national de lutte contre la corruption, rapport de 2002

Ressources sur la démocratie, la gouvernance et les droits humains dans l'espace francophone:
<http://democratie.francophonie.org/>

Site officielle de l'Assemblée nationale de Guinée: <http://www.assemblee-nationale.gn.refer.org/>

« Enquête Nationale sur la Corruption et la Gouvernance en Guinée », Agence Nationale de Lutte contre la Corruption et de Moralisation des Activités Economiques et Financières, Juin 2005, résumé disponible à

http://www.worldbank.com/wbi/governance/guinea/pdf/Executive_summary_english.pdf

« Stratégie de Réduction de la Pauvreté en Guinée » République de Guinée, juin 2002, disponible à <http://www.srp-guinee.org/download/dsrp/DSRP%20final%20Texte%20complet%20sans%20cartes.doc>

Notes

¹ Hebdomadaire *La Lance*, n° 525, page 2, 31 janvier 2007

² Ce rapport ne donne pas d'informations sur les institutions internationales en raison de la conjoncture au moment de l'enquête (décès du représentant local de la Banque mondiale, fêtes de fin d'année de 2006, grèves, troubles sociaux, répression sanglante et état de siège).

³ Document de base du SENAREC, page 19

⁴ *Programme de renforcement des capacités et de gouvernance*, document du Programme national de renforcement des capacités et gouvernance, février 2002, page 6

⁵ Texte intégral de la Constitution de la République de Guinée : http://democratie.francophonie.org/article.php3?id_article=493&id_rubrique=98

⁶ Par exemple, SENAREC, DSRP1, DSRP2, Rapport d'évaluation de la mise en œuvre du DSRP1

⁷ « Enquête Nationale sur la Corruption et la Gouvernance en Guinée », Agence Nationale de Lutte contre la Corruption et de Moralisation des Activités Economiques et Financières, Juin 2005, résumé disponible à http://www.worldbank.com/wbi/governance/guinea/pdf/Executive_summary_english.pdf

⁸ Agence nationale de lutte contre la corruption : rapport d'activités 2005 et 2006.

⁹ Résumé du rapport final sur l'Enquête Nationale sur la Corruption et la Gouvernance en Guinée

¹⁰ Voir notamment, *L'Afrique sur la voie de la bonne gouvernance*, Synthèse du Rapport sur la gouvernance en Afrique de 2005, établie à l'occasion du quatrième Forum pour le développement de l'Afrique –Commission économique pour l'Afrique <http://www.aidtransparency.org/fr/article1005.html>

¹¹ Rapport du CNLC, 2002.

¹² Constitution, Articles 40 et 41

¹³ « Stratégie de Réduction de la Pauvreté en Guinée » République de Guinée, June 2002, disponible à <http://www.srp-guinee.org/download/dsrp/DSRP%20final%20Texte%20complet%20sans%20cartes.doc>

¹⁴ Rapport d'évaluation de la mise en œuvre du volet gouvernance du document de stratégie réduction de la pauvreté.

¹⁵ Site officiel de l'Assemblée nationale : <http://www.assemblee-nationale.gn.refer.org/>

¹⁶ Code électoral guinéen : <http://droit.francophonie.org/df-web/publication.do?publicationId=2299>