

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

L'INFLUENCE DES ONG SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES : L'EXEMPLE
DES SECTEURS DE LA SANTÉ ET DES DROITS DE L'HOMME EN GUINÉE

TRAVAIL DE RECHERCHE DIRIGÉ
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR
ALPHA OUMAR TOURÉ

JUIN 2019

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce document diplômant se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.10-2015). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

À

Ma directrice, Caroline Patsias, pour son encadrement, ses conseils et son ouverture d'esprit tout au long de ce projet.

Mon codirecteur, Hugo Rangel Torrijo, pour sa disponibilité et sa contribution à la réussite de ce projet.

Mes professeur(es) à l'UQAM et à l'Université Général Lansana CONTÉ de Sonfonia (UGLC), plus particulièrement, Mamadou Lamarana Bah, François Audet et Issiaka Mandé.

Toutes les personnes qui ont contribué d'une manière ou d'une autre à la réussite de ce programme, notamment, Hugo Cyr, Maria Spiliopoulos, Thierno Madiou Barry, Lysa Brunet, Marie-France Chassé, Mouctar Oularé, Lola Simonet, Kabinet Diané, Albert Camara et Jean-Sébastien Dufresne.

Merci pour votre soutien !

DÉDICACE

À

Ma mère Fatoumata B. Barry

Mon épouse Touré Fatoumata Diané

Mes ami(es) Alain Lanson

Pierre Chagnon et Dominique Charron.

Mon homonyme Elh. Alpha Oumar Barry.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES FIGURES	vii
LISTE DES TABLEAUX.....	viii
LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES	ix
RÉSUMÉ	x
INTRODUCTION	1
CHAPITRE I	
ANALYSE CONCEPTUELLE	6
CHAPITRE II	
MÉTHODOLOGIE.....	10
2.1 Justification et présentation des secteurs et objets d'étude.....	10
2.2 Opérationnalisation des concepts.....	14
CHAPITRE III	
L'ENGAGEMENT DES ONG DANS LE SECTEUR PUBLIC.....	17
3.1 La faiblesse de l'État et l'action des bailleurs de fonds.....	17
3.2 Les politiques de décentralisation et l'avènement de la démocratie multipartite en Guinée	20
3.3 L'Afrique de l'Ouest, une zone propice aux ONG.....	22
CHAPITRE IV	
LES ONG EN GUINÉE, DES ACTEURS INCONTOURNABLES : L'EXEMPLE DE LA JUSTICE ET DES DROITS HUMAINS.....	25
4.1 Les ONG et la promotion de la démocratie et des droits de l'homme en République de Guinée	25

CHAPITRE V	
LES ONG ET LES ÉTATS DU SUD, DES PARTENAIRES AUX	
INTÉRÊTS DIVERGENTS : L'EXEMPLE DU SECTEUR DE LA SANTÉ 30	
5.1	Les sources des « conflits » entre les deux acteurs..... 30
5.2	La gestion de l'épidémie d'Ebola en Guinée..... 33
CHAPITRE VI	
LES DÉFIS DES ORGANISATIONS NON	
GOUVERNEMENTALES INTERNATIONALES (ONG)..... 38	
6.1	Les ONG et l'influence des idéologies et des politiques du commerce extérieur des pays donateurs..... 38
6.2	L'instabilité des sources de financement 40
6.3	Le mode de livraison des projets 42
CHAPITRE VII	
RENFORCEMENT DU CADRE JURIDIQUE 44	
7.1	Commanditer une étude sur l'intervention des ONG (internationales et locales) en Guinée 44
7.2	Renforcer la Loi L/013 et veiller à son application 45
7.3	Réviser la Loi sur l'attribution du droit d'implantation d'ONG internationales en Guinée 46
7.4	Créer les conditions pour la révision et la vulgarisation du Code de déontologie et de ses modalités d'application 47
7.5	Actualiser l'exonération accordée aux ONG et tous les dispositifs fiscaux en vigueur 47
7.6	Améliorer la bonne gouvernance..... 48
CHAPITRE VIII	
LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT GUINÉEN	
ET LES ONG LOCALES OU INTERNATIONALES 50	
8.1	Renforcer la mission et les capacités d'action du <i>Service national de promotion et de réglementation des ONG</i> (SERPROMA) 50
8.2	Favoriser la recevabilité et la transparence du milieu associatif tout en réfléchissant à la mise en place d'une commission mixte d'évaluation 51

8.3	Créer un cadre de collaboration entre les ONG et les municipalités par l'entremise du <i>Plan local de développement</i> ou de l' <i>Association nationale des communes de Guinée</i> (ANCG).....	53
8.4	Favoriser une synergie d'action entre les acteurs (concertation et collaboration entre différents secteurs d'activités)	55
CHAPITRE IX LA VIE ASSOCIATIVE ET L'ENTREPRENEURIAT JEUNE.....		56
9.1	Élaborer un programme de renforcement des capacités et de promotion de l'entrepreneuriat en faveur des jeunes leaders des organisations associatives locales.....	56
CONCLUSION.....		59
RÉFÉRENCES		61

LISTE DES FIGURES

Figure	Page
5.1 Décaissements pour l'aide publique au développement en santé de 2002 à 2014	35
5.2 Activités de <i>Médecins sans frontières</i> de mars 2014 à décembre 2015.....	37
6.1 Évolution de l'aide au développement transférée à la Guinée	41

LISTE DES TABLEAUX

Tableau	Page
2.1 Grille d'analyse.....	15

LISTE DES ABRÉVIATIONS,
SIGLES ET ACRONYMES

ACF-E	Action contre la Faim-Espagne [ONG]
ANCG	Association nationale des communes de Guinée
ASBL	Association sans but lucratif
FIDH	Fédération internationale des ligues des droits de l'homme
FMI	Fonds monétaire international
HRW	<i>Human Rights Watch</i>
LGBT	Lesbiennes, gays, bisexuels et transgenres [pour désigner leur communauté]
MATD	Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation
MSF	Médecins sans frontières
OGDH	Organisation guinéenne de défense des droits de l'homme et du citoyen
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONGE	Organisation non gouvernementale étrangère
OSIWA	<i>Open Society Initiative for West Africa</i>
RFI	Radio France internationale
SERPROMA	Service national de promotion et de règlementation des ONG
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UGLC	Université Général Lansana Conté / Sonfonia Conakry
ONU	Organisation des Nations unies
UQAM	Université du Québec à Montréal

RÉSUMÉ

Ce document s'inscrit dans le cadre d'un programme de maîtrise en science politique, concentration politique publique, à l'Université du Québec à Montréal (UQAM). Nous y abordons la problématique liée à l'influence des organisations non gouvernementales sur les politiques publiques en Afrique, au Sud du Sahara francophone.

Si l'engagement des ONG dans les politiques publiques fait quasiment « l'unanimité » dans la littérature, très peu d'études abordent ce sujet sous l'angle de leur influence sur les politiques publiques. Une étude pourrait pourtant apporter une meilleure compréhension de cette influence, ce qui permettrait à ces États de prendre des mesures appropriées pouvant améliorer les pratiques des ONG et la pérennité des actions de celles-ci. Ce travail, qui part des constats de la revue de la littérature sur l'influence de plus en plus grandissante qu'exercent les ONG internationales sur les politiques publiques, vise justement à illustrer cette influence et à formuler des recommandations pertinentes pour le ministère de l'Administration du territoire et de la décentralisation (MATD) de la République de Guinée.

Nous partirons d'une définition conceptuelle et d'une présentation de la démarche employée, puis, dans un chapitre I consacré à une mise en contexte, nous spécifierons la situation de l'Afrique de l'Ouest, et plus particulièrement de la Guinée quant aux ONG. Les chapitres II et III porteront sur nos études de cas, respectivement sur les secteurs des droits de l'homme et sur la santé, qui illustrent l'ensemble de la diversité des actions des ONG dans deux secteurs prépondérants pour toute gouvernance : les droits humains et la santé. Le chapitre IV reviendra de façon plus générale sur les défis qui se dégagent des études de cas. Enfin, dans une seconde partie de notre travail, nous formulerons les recommandations découlant de ces défis.

Mots clés : organisations non gouvernementales, influence, politiques publiques, Guinée.

INTRODUCTION

À l'aide de l'exemple des secteurs de la santé et des droits de l'homme, il s'agit, d'une part, d'illustrer l'influence des ONG sur les politiques publiques en Guinée et, d'autre part, de formuler des recommandations au ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation (MATD) de la Guinée. Le MATD est l'institution gouvernementale en charge de l'encadrement des ONG en Guinée. À travers ses structures déconcentrées, notamment le *Service national de promotion et de réglementation des ONG* (SERPROMA), il est chargé d'émettre l'autorisation d'implantation et d'accompagnement des ONG dans la mise en œuvre de leurs programmes de développement¹. Les recommandations de notre travail devraient aider ce service ministériel à assurer un encadrement efficace de ces organisations dites *non gouvernementales* afin de circonscrire leur ingérence, et ce, sans pour autant diminuer les impacts de certaines de leurs actions. Une telle perspective permettra à coup sûr de favoriser une meilleure coordination et une synergie d'actions des différents acteurs sur le terrain, tout en renforçant l'impact de leurs actions à long terme.

Longtemps portées vers des actions humanitaires, les organisations non gouvernementales internationales (ONG) participent de plus en plus à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques, notamment dans les pays du Sud. Depuis les années 1990, profitant des politiques de décentralisation et du programme d'ajustement structurel prôné par la Banque mondiale, ces organisations continuent, au fil

¹ Guinée – Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation. Bureau de stratégie et de développement (2018), *Annuaire statistique de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation 2011-2015*. Tiré de : http://www.stat-guinee.org/images/Publications/SSN/matd/MATD_annuaire_2011-2015.pdf.

du temps, de créer et de consolider des alliances avec les sociétés civiles locales. Ces alliances constituent un facteur de crédibilité vis-à-vis des bailleurs de fonds et leur permettent d'apparaître comme des intermédiaires « légitimes » entre les populations et les autres intervenants. Renforcée par l'accumulation de nouvelles compétences techniques dans différents domaines, cette position consolide également leur crédibilité comme acteurs clés dans la « coopération décentralisée » et dans la mise en œuvre des programmes financés par l'aide publique au développement international².

En 2005, à l'occasion de la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide publique au développement*, les pays donateurs ont convenu d'harmoniser leurs efforts en focalisant leurs actions sur le renforcement des États bénéficiaires de l'aide³. Contrairement au contexte de l'ajustement structurel préconisé dans les années 1990, ce nouveau paradigme de l'aide au développement insiste sur le renforcement du rôle de l'État bénéficiaire, notamment quant à ses fonctions régaliennes, et, à ce titre, il souligne la nécessité d'une consolidation des institutions locales⁴. Un peu plus d'une décennie après cette nouvelle orientation des bailleurs de fonds, le mode d'intervention des ONG ne semble pourtant pas avoir beaucoup évolué⁵.

Par ailleurs, malgré les nombreuses études sur l'engagement des ONG dans les politiques publiques, peu d'études abordent cette problématique sous l'angle de l'influence de ces organisations dites non gouvernementales sur l'agenda politique du

² Touré, A. (2017), Protocole de recherche. Exigence du cours POL-8702 [document non publié]. Université du Québec à Montréal.

³ Gabas J. J., D. Pesche, V. Ribier et B. Campbell (2014), Nouveaux regards sur la coopération pour le développement et ses transformations. *Cain. I* (165), 7-22. Tiré de : <https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2014-1-page-7.htm#no5>.

⁴ Touré, A. (2018), Projet de recherche. Exigence du cours POL-8531 [document non publié]. Université du Québec à Montréal.

⁵ Clemens Six (2008), « La Déclaration de Paris et son application ». *Revue de politique économique*. Tiré de : https://dievolkswirtschaft.ch/content/uploads/2008/05/07F_Six.pdf.

gouvernement, ni d'ailleurs sous l'angle de la mise en œuvre des politiques publiques en Afrique francophone. Or, si cette « *collaboration*⁶ » entre les ONG, les États et la société civile locale peut paraître bénéfique pour les parties (*transfert d'expertise, renforcement des capacités des collectivités et financement de nombreux projets de développement local*), elle peut parfois être vue comme une ingérence au sein des affaires internes d'un État et comme une influence sur l'agenda politique de ce dernier. Les ONG peuvent, en effet, dans une certaine mesure, être un « instrument tactique de déstabilisation [...] »⁷. Dans bien des domaines, les bailleurs de fonds passent par les ONG pour opérer des réformes. Malheureusement, faute d'une « *endogénéisation* » et d'une participation accrue des bénéficiaires dans la conception des programmes, bon nombre de ces réformes finissent par limiter la trajectoire du processus de développement local⁸. Aussi, à travers des ONG que certains États ont contribué à créer ou qu'ils financent, ceux-ci tentent souvent de véhiculer des idéologies ou de conserver un pré carré économique et stratégique.

Une telle posture nous semble écarter les ONG de leurs valeurs originelles et peut, dans une certaine mesure, être source de discrédit et d'inefficacité sur le terrain. Le rôle des ONG peut cependant être crucial, particulièrement dans les situations *d'urgences humanitaires*, et il est décrit dans la littérature comme une solution de rechange sur laquelle on peut compter pour « sauver » les populations de pays fragilisés par une instabilité politique ou socioéconomique.

Dans ce travail, nous examinerons l'action ambiguë des ONG, mise en exergue dans les écrits, à partir du cas guinéen et, plus spécifiquement, à partir de l'influence des

⁶ Paczesniak, Anna (2009), « Les relations entre l'administration publique et les ONG après l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne ». 2 (40), 113-125. Tiré de : <https://www.cairn.info/revue-revue-d-etudes-comparatives-est-ouest1-2009-2-page-113.htm#>.

⁷ Hours, B. « ONG et idéologie de la solidarité : Du développement à l'humanitaire ». Dans ONG et développement. Tiré de : http://madadoc.irenal.edu.mg/documents/v02079_ONG.pdf.

⁸ *Op. cit.*

ONG, à la fois les ONG dites *urgentistes* et celles de *développement*, dans deux secteurs (la santé et des droits de l'homme). Ces deux catégories nous permettent d'illustrer l'ensemble de la diversité des actions des ONG dans deux secteurs prépondérants de toute gouvernance, les droits de l'homme et la santé. Nous examinerons chacun de ces secteurs pour souligner une problématique spécifique de l'influence des ONG, à savoir leur importance sur le terrain, symptomatique d'une défaillance de l'État que leur présence peut paradoxalement renforcer (exemple du secteur de la justice et des droits de l'homme), et les conflits qui peuvent découler de tensions entre deux gouvernances, celle des ONG et celle de l'État. En écho à nos objectifs de recherche, plusieurs questions sont soulevées : comment expliquer l'influence grandissante des ONG sur des secteurs aussi stratégiques pour le développement de la Guinée que ceux de la santé et des droits de l'homme? Quelles pourraient être les mesures appropriées à prendre par le ministère de l'Administration du territoire et de la décentralisation (MATD) de la Guinée pour assurer un encadrement efficace de ces organisations ?

En réponse à ces interrogations, notre analyse montre que cette influence trouve son explication principalement dans l'incapacité de l'État à faire face à certains enjeux, faute de ressources, et dans le rôle des bailleurs de fonds. En outre, la faiblesse institutionnelle et organisationnelle de l'organisme responsable de l'accompagnement des ONG (SERPROMA) et le mode d'intervention des ONG internationales sur le terrain sont également des facteurs à prendre en compte. Notre travail permet, par ailleurs, de faire ressortir une batterie de mesures correctives. Parmi celles-ci : l'amélioration de la gouvernance politique et économique de l'État et l'adaptation du cadre juridique et institutionnel.

Dans les pages qui suivent, nous commencerons notre travail par une définition conceptuelle et la présentation de la démarche employée. Puis, dans un chapitre I consacré à une mise en contexte, nous spécifierons la situation de l'Afrique de

l'Ouest et, plus particulièrement, de la Guinée quant aux ONG. Les chapitres II et III seront consacrés à nos études de cas, respectivement sur les droits de l'homme et sur la santé, qui illustrent l'ensemble de la diversité des actions des ONG dans deux secteurs prépondérants de toute gouvernance, les droits de l'homme et la santé. Le chapitre IV reviendra de façon plus générale sur les défis circonscrits à la suite de nos études de cas. Enfin, dans une deuxième partie, nous formulerons des recommandations découlant de ces défis.

CHAPITRE I

ANALYSE CONCEPTUELLE

Les principaux concepts de ce travail se résument essentiellement aux notions d'*influence*, de *politique publique* et d'*ONG*. Les définitions de ces trois concepts, même s'ils font l'objet de plusieurs études, en particulier les deux premiers, ne font pas pour autant l'unanimité dans la littérature. Sans vouloir entrer dans une guerre de posture épistémologique, nous tenterons, dans les lignes qui suivent, de définir ces concepts afin de faciliter la compréhension de notre sujet d'étude.

Parmi les définitions de politique publique, nous retenons celle de Thoenig (2014), qui la définit comme étant l'ensemble des « interventions d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire⁹ ». De ce fait, tout « problème » étant susceptible de se transformer, suivant un « processus de problématisation¹⁰ », et devenir un « problème public », puis être inscrit au programme politique, le champ des politiques publiques devient de facto très large. C'est pourquoi Thoenig ajoute que la « politique publique [est] tout ce que les acteurs gouvernementaux décident de faire ou de ne pas faire¹¹ ».

⁹ Thoenig, J.C. (2014), *Politique publique*. Cairn. 420-427. Tiré de : <https://www.cairn.info/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724615500-page-420.htm>.

¹⁰ Sheppard, E. (2010), *Problème public*. Cairn. 530-538. Tiré de : <https://www.cairn.info/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724611755-page-530.htm>.

¹¹ *Op. cit.*

Cette définition d'une politique publique a deux mérites quant à notre étude. D'abord, elle fait ressortir la notion de « légitimité » et celle d'espace, de « territoire ». La « *légitimité* », comme nous le verrons plus loin, est l'un des principaux enjeux de discorde entre les ONG et les États. Ensuite, la notion de « territoire » nous permet, aussi, d'introduire l'un des acteurs qui font l'objet de cette étude : les ONG. En fait, même si nous nous intéresserons aux ONG locales (guinéennes), nous les examinerons à travers leurs interactions avec les ONG internationales. Ce sont ces dernières qui font, en effet, l'objet du présent travail. Or, comme nous venons de le préciser, si ces ONG sont internationales, donc étrangères à la Guinée, elles interviennent sur un « territoire » autre que le leur, dans des secteurs jusque-là réservés à l'État. Ainsi, en raison d'un certain nombre de facteurs (que nous développerons plus loin), ces ONG internationales parviennent à influencer les autres acteurs en se présentant comme « indispensables » dans bien des domaines. Mais relativement à leur *influence*, qu'est-ce qu'il faut retenir de ce concept (*influence*) ?

Pour mieux cerner le concept « influence », il est important de le dissocier de la notion de « pouvoir » et de comprendre qu'il y a une différence entre « influence réelle » et « influence potentielle ». Cette dernière fait écho aux « ressources des acteurs : l'argent, la confiance, le savoir-faire, l'expertise, le prestige¹² ». En examinant cette définition, on est tenté d'y retrouver l'ensemble des caractéristiques attribuées aux ONG internationales, parce que « l'une des clés de cette influence [des ONG] résiderait dans leur compétence et dans leur expertise scientifique et technique¹³ ». Aussi,

¹² Sciences Po (2014), *Mesurer l'influence, un « casse-tête » pour le chercheur*. France : Sciences Po. Tiré de : https://www.sciencespo.fr/cei/sites/sciencespo.fr/cei/files/cr_08122014.pdf.

¹³ Gouvernement du Canada. Bibliothèque et archives Canada (1999, août), *L'influence des organisations non gouvernementales sur les négociations de quelques instruments internationaux*. Tiré de : <https://www.collectionscanada.gc.ca/obj/s4/f2/dsk2/ftp03/MQ64289.pdf>.

[...] fortes du soutien considérable qu'elles dispensent, dotées de budgets souvent supérieurs à celui du pays aidé, elles sont en mesure de peser fortement sur les politiques publiques de ces gouvernements. Elles compensent, dans certains cas, la faiblesse de l'administration¹⁴.

De ce point de vue, on se rend rapidement compte que ces organismes sont devenus des acteurs qui ne passent plus inaperçus. Autrefois reconnus sous l'appellation « associations internationales », ces organismes portent l'acronyme « ONG » depuis leur reconnaissance comme telle par l'Organisation des Nations unies après la Seconde Guerre mondiale¹⁵. La notion d'organisation non gouvernementale (ONG) fait référence au fait que les ONG ne sont pas constituées sur la base d'une participation étatique, mais sur la participation des personnes ayant pour finalité la « poursuite d'objectifs non lucratifs¹⁶ » et souvent *apolitique*.

Le sigle « ONG » désigne des organisations complexes dans leur composition et dans leurs actions. Cette complexité s'explique, en partie, par la différence entre les législations les concernant et le type de relations qu'elles nouent avec l'État et la société civile locale. Dans certains pays, l'on emploie aussi la notion de « tiers secteurs », voire d'« organisations communautaires » pour désigner les ONG¹⁷. Néanmoins, malgré cette complexité, il existe un quasi-consensus autour de la notion d'ONG lorsqu'il s'agit de développement international ou d'urgence humanitaire. Les études réalisées sur le sujet permettent de regrouper les ONG selon plusieurs caractéristiques : ori-

¹⁴ Cohen S. (2004), *Le pouvoir des ONG en question*. Cairn. 1 (128). 57-76. Tiré de : <https://www-cairn-info.proxy.bibliotheques.uqam.ca/revue-le-debat-2004-1-page-57.htm>.

¹⁵ Ferenczy, Z.A. (2005), « Les humanitaires, leur financement et les médias ». (Mémoire). Institut européen des hautes études internationales. Tiré de : <https://www.ie-ei.eu/IE-EI/Ressources/file/memoires/2005/FERENCZY.pdf>.

¹⁶ *Ibid.*, p. 7.

¹⁷ Savard S. et J. Proulx (2012), *Les organismes communautaires au Québec : de la coexistence à la complémentarité*. Tiré de : <http://anserj.ca/index.php/cjnsr/article/viewFile/115/71>.

gines, capacités financières, modes d'action, etc.¹⁸ Selon la nature de leurs interventions, les ONG peuvent être divisées en deux grandes catégories (typologies) : les *ONG urgentistes* qui, comme l'expression l'indique, s'inscrivent dans la courte durée, et les *ONG de développement* qui, contrairement aux *ONG urgentistes*, interviennent plutôt dans une perspective à long terme ou de longue durée.

En plus de ces deux premières catégories, de plus en plus d'études font référence à une troisième catégories d'ONG : les ONG de catégorie « *mixte* ». Ces dernières combinent les caractéristiques des deux premières catégories, en s'inscrivant à la fois dans l'urgence et dans le *développement*¹⁹.

Enfin, une dernière distinction à établir est celle concernant les ONG du Nord et les ONG du Sud. Il existe, en effet, une différence entre les deux. Les premières interviennent dans une zone géographique plus large, souvent dans plusieurs pays. Elles présentent une expertise riche de plusieurs années et une grande capacité de mobilisation de ressources par rapport aux ONG du Sud. Contrairement à leurs homologues du Nord, les ONG du Sud interviennent au niveau local et, à ce titre, elles servent parfois de relais sur le terrain pour les ONG du Nord.

Dans ce travail, le concept d'ONG internationales désigne les organisations non gouvernementales des pays du Nord, aussi bien les ONG urgentistes que les ONG de développement, et la notion d'ONG locales fait référence aux associations guinéennes.

¹⁸ Dufour, M. (2015), *Les processus de coordination des ressources entre organisations non gouvernementales (ONG) pour les opérations d'aide d'urgence humanitaire*. (Thèse de doctorat). École nationale d'administration publique. Tiré de : <http://espace.enap.ca/35/1/030889124.pdf>.

¹⁹ *Op. cit.*

CHAPITRE II

MÉTHODOLOGIE

Pour l'opérationnalisation de ce travail, nous avons opté pour une méthode qualitative basée sur une revue de la littérature. Nous sommes, en fait, parti des constats découlant de la revue de la littérature sur l'influence de plus en plus grandissante qu'exercent les ONG internationales sur les politiques publiques. Pour illustrer cette influence et formuler des recommandations pertinentes (ce qui est l'objectif ultime de notre travail), nous avons abordé le sujet à la fois comme une « étude générale » et comme une étude de cas. En effet, il n'est pas aisé de mesurer l'*influence* des ONG, puisqu'elles-mêmes sont influencées par divers facteurs et qu'elles interviennent dans un environnement à la fois multidimensionnel et changeant.

C'est compte tenu de ces caractéristiques que nous avons cherché à cerner des secteurs reflétant cette variété, c'est-à-dire là où les ONG officient de façon privilégiée et de façon prépondérante dans le pays concerné. Nous avons donc choisi le secteur de la santé et celui des droits de l'homme. Dans ces secteurs, nous avons ciblé des programmes précis et des acteurs pertinents : sept ONG, dont deux organisations locales.

2.1 Justification et présentation des secteurs et des objets d'étude

Le choix des secteurs de la santé et des droits de l'homme s'explique par leur importance pour les objectifs de développement du pays concerné par notre étude,

importance, au demeurant, même reconnue internationalement. En effet, le secteur de la santé occupe la troisième place dans les dix-sept objectifs de développement durable de l'Organisation des Nations unies²⁰. Aussi, à l'instar du Liberia et de la Sierra Leone, la Guinée a été frappée en 2014 par une épidémie d'Ebola sans précédent. En fait, le secteur de la santé est une priorité, surtout pour un pays comme la Guinée. Sur un autre plan, le respect des libertés et la lutte contre l'impunité sont des conditions importantes pour le renforcement de l'État de droit et la préservation de la paix. Ces deux responsabilités relèvent d'ailleurs du rôle régalien de l'État, et elles sont essentielles pour le développement de tout pays. Pour notre étude, le fait de cibler ces responsabilités nous a permis d'étudier différentes catégories d'ONG. Ainsi, au lieu de nous focaliser sur une seule typologie d'ONG (par exemple en nous intéressant uniquement aux ONG *urgentistes*), nous avons plutôt préféré étendre notre champ d'études pour couvrir aussi bien des ONG de type *urgentistes* que celles dites *de développement*. Cette approche nous a aussi permis d'obtenir un spectre plus grand pour la compréhension de l'influence de ces organisations sur les thèmes étudiés.

Aussi, notre statut de « chercheur immergé dans l'action » et le fait d'être originaire de la Guinée risquaient d'entraîner un biais dans notre travail de recherche. Même si nous estimons que la « familiarité » qu'affiche un chercheur avec le lieu où doit se dérouler sa recherche ne signifie pas forcément sa « proximité²¹ » avec son sujet de recherche, il est évident que l'impartialité et l'« objectivité » sont les principaux enjeux de tout travail de recherche.

²⁰ Organisation des Nations unies. *Les objectifs de développement durable*. Tiré de : <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/objectifs-de-developpement-durable/>.

²¹ Noiriél G. et F. Weber (1990), « Journal de terrain, journal de recherche et autoanalyse ». *Genèses*, vol. 2, p. 138-147.

Par ailleurs, notre travail étant axé sur un pays francophone, et étant donné l'importance de la littérature disponible en langue française sur notre sujet, nous avons essentiellement exploité des documents rédigés en français. Dans la section générale, nous avons néanmoins fait appel à certains auteurs anglophones, notamment Nilima Gulrajani²² et David Lewis²³.

La République de Guinée est l'un des premiers pays subsahariens francophones à avoir amorcé un tournant démocratique dans les années 1990 (un peu avant la *Conférence de Baule*²⁴), mais aussi l'un des premiers pays à instaurer la décentralisation dans cette partie de l'Afrique. La Guinée a également connu la douloureuse expérience des différents programmes de ce qu'on appelle les « institutions de Bretton Woods », notamment l'ajustement structurel²⁵ et le programme des pays pauvres très endettés (PPTTE). Tous ces éléments créent des contextes favorables à l'intervention des ONG. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle plusieurs études ont déjà été menées sur l'intervention des ONG en Guinée. Même si la plupart de ces études n'abordent pas le sujet sous l'angle de leur influence sur les politiques publiques, cela a néanmoins facilité notre collecte de documents.

Les informations collectées sont essentiellement tirées de documents officiels (textes de loi, rapports officiels), de documents scientifiques et de rapports rédigés par certaines organisations internationales (notamment la Banque mondiale et autres

²² Gulrajani, Nilima (2016), *Bilateral Versus Multilateral Aid Channels Strategic Choices for Donors*. Tiré de : <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10492.pdf>.

²³ Lewis, D. (2008), « Non Governmentalize and the Reorganization of Public Action ». In S. C. Dar, Bill (Ed.), *The New Development Management: Critiquing the Dual Modernization* (p. 41-56).

²⁴ Konaté, Issoufou (2015), « Le discours de la Baule 20 juin 1990. Une nouvelle thérapie pour l'Afrique ». Paris : L'Harmattan.

²⁵ Fonds africain de développement. Département des Opérations par pays/région Ouest (2005), Rapport d'achèvement du troisième programme d'ajustement structurel (PAS III 2001-2002). Tiré de : <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/adf-bd-if-2005-56-fr-guinee-pcr-pas-iii-version-finale-24-mars-20051.pdf>.

organismes du système des Nations unies). En plus de ces trois catégories de sources, nous nous sommes particulièrement intéressés à la littérature « grise » sur le sujet.

Depuis quelques années (notamment depuis l'élaboration de la *Loi L2010/004/CNT/du 24 novembre 2010, portant sur le droit d'accès à l'information publique*²⁶), le gouvernement guinéen déploie beaucoup d'efforts dans la publication en ligne de documents officiels. Dans cette perspective, le gouvernement, les ministères sectoriels et plusieurs services publics ont désormais leurs propres sites Web grâce auxquels nous avons eu accès à certains documents dont nous avions besoin pour notre travail de recherche²⁷.

En plus des canaux de communications du gouvernement et de ses services déconcentrés et décentralisés, nous avons également consulté plusieurs autres sources, notamment le centre de ressources en ligne de l'*Association des communes de Guinée*²⁸, les sites Web de diverses instances des Nations unies, par exemple l'*Organisation mondiale de la santé*, l'*Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture* (UNESCO), la Banque mondiale et quelques agences d'aide publique au développement international (du Canada, de la Suisse et de la Belgique). Et dans la partie « *Recension des écrits sur le sujet* », nous avons complété notre recherche en faisant appel à différentes plateformes²⁹ et quelques sites Web guinéens d'informations.

²⁶ Diallo, Mamadou. « Guinée : le gouvernement a tout à gagner en publiant la loi sur l'accès à l'information publique ». OSIWA/Guinée. En ligne le 30 octobre 2018 : <http://www.osiwa.org/fr/newsroom-fr/guinee-le-gouvernement-tout-gagner-en-publiant-la-loi-sur-lacces-linformation-publique/>.

²⁷ Parmi les sites Web consultés, sans pour autant être exhaustifs, il y a les sites web suivants : www.gouvernement.gov.gn, www.sante.gov.gn, www.invest.gov.gn, www.sgg.gov.gn, etc.

²⁸ www.ancg-guinee.org.

²⁹ Nommément *Google Scholar* et quelques bases de données comme www.Cairn.info, www.érudit.org, www.Persée.fr, www.repere.sdm.qc.ca, www.eureka.cc/fr, www.jstor.org, www.bibliotheques.uqam.ca, www.theses.fr, etc.

2.2 Opérationnalisation des concepts

Une fois les documents collectés, nous avons procédé à leur analyse par la méthode de l'analyse classique de contenu³⁰. Cette méthode cadre parfaitement avec notre cas d'étude. En plus de son caractère qualitatif, la particularité de cette méthode réside dans son objectif: « rechercher la signification du document, aussi bien la signification évidente que la signification implicite³¹ ». Notre objectif est d'illustrer l'influence des ONG internationales sur les secteurs de la santé et des droits de l'homme en Guinée. Pour y arriver, nous avons tenu compte de la définition du concept d'*influence* en rapport avec les ONG, comme nous l'avons précisé dans notre analyse conceptuelle.

En fait, les ONG arrivent sur le terrain avec des avantages considérables, du fait, notamment, de leur proximité avec les bailleurs de fonds et de leur « prestige » médiatique. Ainsi, ayant suffisamment de « ressources³² », les ONG internationales devraient avoir, dès le départ, une « influence potentielle » sur les autres acteurs sur le terrain. Cette influence se manifesterait par une certaine « capacité d'action », mais pourrait aussi se traduire par leur capacité de mobilisation de l'opinion publique et des bailleurs de fonds de la Guinée. Ainsi, en apportant des ressources, notamment financières, pour un secteur donné, ou encore en créant une mobilisation autour des problèmes qui n'étaient pas forcément inscrits dans l'agenda politique, l'influence de ces ONG pourrait, alors, se solder par une décision des autorités gouvernementales. C'est pourquoi, face à ces possibilités dont disposent les ONG, le gouvernement guinéen devrait adopter une attitude de « laisser-faire » devant certaines questions. La

³⁰ Université du Québec à Chicoutimi. Les Classiques en sciences sociales. *Initiation aux méthodes des sciences sociales* (2000), Récupéré de : http://classiques.uqac.ca/contemporains/loubet_del_bayle_jean_louis/initiation_metho_sc_soc/initiation_metho_sc_soc.html.

³¹ *Ibid.*, p. 1865.

³² *Op. cit.*

position du gouvernement pourrait aussi être tout autre, passer par la logique de « confrontation médiatique ». Quelle que soit la position adoptée par le gouvernement, le simple fait que les ONG soient sur le terrain les met dans une position d'avoir une « influence potentielle ».

Tableau 2.1 – Grille d'analyse [conçu par nous-même]

Secteurs étudiés	ONG internationales	État guinéen	Indicateurs
Santé	« Expertise »	Besoin de financement	% du budget
	Ressources financières	Enjeux locaux (politique, économique et social)	Standard de l'ONU
	« Crédibilité et prestige »	Contexte international (bailleurs de fonds)	Taux de prévalence
Droits de l'homme	Relais sur le terrain (ONG locales)	« Légitimité » par les élections	Montant des financements
	Souplesse de la gouvernance interne	Cadre juridique et institutionnel	Zones de couverture
			« Avancées » obtenues
Degré d'engagement = « influence potentielle »			

À partir de cette grille d'analyse, nous avons mis en relief, pour les deux acteurs pris en considération dans notre étude, des indicateurs de mesure nous permettant de tester nos hypothèses. Ainsi, pour mesurer l'action du gouvernement dans les secteurs concernés, nous analysons en priorité le pourcentage du budget national alloué aux pro-

grammes ou dans les secteurs concernés. En réalité, le budget est l'interprétation chiffrée de la volonté politique ou de sa capacité d'action. Par le budget, on est capable de mesurer l'étendue de la « présence de l'État » guinéen dans un secteur. C'est la raison pour laquelle notre approche a été d'examiner l'envergure des besoins des secteurs étudiés et les réponses notamment en termes de ressources apportées (par le gouvernement guinéen) pour les satisfaire, eu égard aux standards des Nations unies.

Pour les ONG, notre approche a consisté d'examiner à la fois plusieurs indicateurs, entre autres : l'étendue de la zone d'intervention sur l'ensemble du territoire national, le budget disponible par rapport au budget de l'État alloué au secteur concerné, les « avancées » obtenues (par rapport à la situation avant l'engagement des ONG) auprès du gouvernement (consécutivement à un plaidoyer, à une campagne de dénonciation ou à toute autre stratégie).

Par ailleurs, durant la phase d'étude, nous avons fini par limiter notre étude à deux cas, avec des périodes plus précises. Ainsi, pour la santé, nous nous sommes particulièrement intéressé à la période 2013-2016 avec, pour cible, la gestion de l'épidémie d'Ebola. Pour cette période, nous avons examiné l'interaction entre le gouvernement guinéen et l'ONG *Médecins sans frontières*, ainsi que d'autres intervenants, notamment l'*Organisation mondiale de la santé* (OMS). Pour le second cas d'étude, celui des droits de l'homme, nous avons concentré notre recherche sur les activités de la *Fédération internationale des ligues des droits de l'homme* (FIDH) et de son homologue guinéenne, l'*Organisation guinéenne de défense des droits de l'homme et du citoyen* (OGDH), et ce, durant la période 2009-2018.

CHAPITRE III

L'ENGAGEMENT DES ONG DANS LE SECTEUR PUBLIC

Plusieurs facteurs peuvent expliquer la présence marquée des ONG dans l'espace public. Parmi ces facteurs, nous aborderons, dans ce chapitre, les facteurs liés au contexte international et au rôle des institutions internationales, notamment de la Banque mondiale et du *Fonds monétaire international* (FMI). Puis, nous décrirons les changements institutionnels opérés par les pays de l'Afrique subsaharienne francophones dans les années 1990. Enfin, nous terminerons par la description de ce que nous considérons comme étant des facteurs favorables à l'intervention des ONG en Afrique de l'Ouest, plus particulièrement en Guinée.

3.1 La faiblesse de l'État et l'action des bailleurs de fonds

La fin de la *guerre froide* et l'ère de démocratisation des régimes politiques en Afrique au Sud du Sahara marquent le point de départ de l'émergence des nouveaux acteurs, les ONG, dans l'espace public de cette partie du globe. Jusque-là, la plupart des pays étaient dirigés par des régimes à « parti unique » où l'État était l'acteur « omnipotent » sur le terrain.

L'instauration de la démocratie multipartite et la libéralisation de l'initiative privée faisant désormais partie des conditions préalables à l'octroi de toute aide publique au développement, cela créait un contexte nouveau. À cela s'ajoute le programme de restructuration des politiques économiques de la Banque mondiale, programme dit

d'« ajustement structurel ». Comme nous le verrons plus loin, ce contexte international contribuera fortement à la prolifération et à l'enracinement des ONG dans divers domaines. À cette époque, l'État était vu comme défaillant et incapable de faire face aux besoins de la population. Ainsi, face à l'incompétence supposée ou avérée de certaines administrations publiques, les ONG devaient être utilisées pour « gérer l'aide sur le terrain³³ ». Ce principe a nourri les interventions menées dans plusieurs États du sud du Sahara. Ces États étaient considérés comme étant « dépourvus de compétences spécialisées³⁴ », et les ONG ayant une certaine « capacité d'expertise » étaient plutôt vues comme une solution de remplacement. Pour Aurélie Quentin, la participation des ONG, depuis le milieu des années 1990, à des politiques publiques en Équateur et au Venezuela, est un bel exemple d'engagement de ces nouveaux acteurs³⁵. Ce point de vue est partagé par Gregor Stangherlin qui, dans une étude consacrée à ces organisations, analyse leur professionnalisation et leur contribution à une « redéfinition du rôle de l'État³⁶ ». Depuis cette période, les ONG deviennent de plus en plus des « partenaires à part entière » des pouvoirs publics.

Contrairement à ce que l'on peut croire, les ONG ne se sont pas contentées du rôle de partenaire ordinaire à qui l'on peut faire appel ou non. Elles ont plutôt renforcé leur expertise dans bien des domaines et, au fil du temps, elles ont mis en place des « stratégies d'influence » sur le plan international. Chaque catégorie d'ONG, dans le

³³ Sgard, J. (2004), Les multinationales du cœur : les ONG, la politique et le marché. *Cairn*. 2 (23), 155-159. Tiré de : <https://www.cairn.info/revue-critique-internationale-2004-2-page-155.htm>.

³⁴ Roesch, M. et B. Wampfler (2002), L'implication des ONG dans les politiques publiques. *Microfinance Gateway* (23). Tiré de : <https://www.microfinancegateway.org/sites/default/files/mfg-fr-publications-diverses-implication-des-ong-dans-les-politiques-publiques-07-2002-bim.pdf>.

³⁵ Quentin, A. (2005), ONG et politiques publiques d'habitat urbain : réflexions à partir de l'Équateur et du Venezuela. *Cairn*. 3 (35), 39-56. Tiré de : http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=AUTR_035_0039.

³⁶ Stangherlin, G. (2001), Les organisations non gouvernementales de coopération au développement. *Cairn*. 9-10 (1714-1715), 5-69. Tiré de : <https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2001-9-page-5.htm?contenu=resume>.

domaine *humanitaire* ou de *développement*, a ainsi mis en place des outils ou des stratégies pouvant leur permettre d'exister en tant qu'« acteurs incontournables » dans bien des domaines. Dans un rapport intitulé *Influence des ONG internationales sur les politiques publiques*, publié par Alain Robyns et Véronique de Geoffroy en septembre 2009, ces auteurs parlent d'une « politique d'influence » que l'organisation internationale *Aide et Action*³⁷ a élaborée afin de faciliter son action de lobbying auprès des décideurs (États et institutions internationales). Cette politique devrait donc permettre à l'ONG *Aide et Action* d'influencer des « États, des collectivités locales et des institutions multilatérales et bilatérales afin qu'ils intègrent les problématiques éducatives dans leurs stratégies de développement [...]»³⁸.

L'engagement de plus en plus grandissant des ONG dans les politiques publiques peut aussi avoir d'autres motivations, liées notamment aux « enjeux financiers ». Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, les institutions, dont le *Fonds monétaire international* (FMI) et la Banque mondiale, avaient clairement affiché leur intention « d'aider au développement économique des pays par l'intermédiaire des ONG et en se passant des États [...]»³⁹, ce qui constitue une occasion opportune pour ces organisations d'obtenir du financement et d'agir avec « légitimité » dans la mise en œuvre des actions qui devraient, pourtant, parfois, revenir aux États.

Des ONG internationales, telles qu'Oxfam ou Care, exercent une grande influence dans certains pays du Sud, relativement ouverts aux échanges internationaux, qui vivent dans la paix civile⁴⁰.

³⁷ ONG internationale implantée dans plusieurs pays. Elle intervient particulièrement dans le domaine de l'éducation.

³⁸ Groupe URD (2009), *Influence des ONG internationales sur les politiques publiques*. Tiré de : http://www.urd.org/IMG/pdf/strategies_influence_ONG.pdf.

³⁹ *Op. cit.*

⁴⁰ *Op. cit.*

Les lignes ci-dessus montrent clairement le poids, mais aussi la notoriété de ces organisations auprès de l'opinion publique, ce qui leur permet de renforcer de plus en plus leur ancrage dans le domaine public. Par ailleurs, les bailleurs de fonds étant aussi, généralement, les pays du Nord, il arrive que...

Ces ONG bénéficient de l'effet tacite d'être des « ressortissants du pays d'origine des fonds ». Cet accès facile aux ressources leur donne la légitimité d'interférer directement dans la formulation des politiques [par exemple] éducatives et parfois de leurs objectifs⁴¹.

Les ONG internationales ont ainsi plusieurs créneaux qui leur permettent d'occuper une bonne position face aux décideurs publics et de pouvoir compter, dans les pays bénéficiaires, de l'aide publique au développement. Cette position est l'un des facteurs d'influence sur les politiques publiques dans un pays comme la Guinée.

3.2 Les politiques de décentralisation et l'avènement de la démocratie multipartite en Guinée

Jusqu'en 1984, la Guinée était dirigée par un régime politique très centralisé. Par le *discours-Programme du 22 décembre 1985*, le président de la République d'alors, le général Lansana CONTÉ, a annoncé la volonté de son gouvernement de réformer l'État en instaurant, entre autres, la décentralisation comme système de gouvernance⁴². Cette annonce a trouvé un écho très favorable au sein de la population guinéenne qui, après plusieurs années de *régime socialiste* à parti unique, trouvait

⁴¹ Barry M.B. (2012), *Les défis de gouvernance dans la mise en œuvre des politiques d'éducation en Afrique : Le cas de la Guinée*. (Thèse de doctorat). Université de Sherbrooke. Tiré de : <https://savoirs.usherbrooke.ca/handle/11143/6380>.

⁴² Diallo S.C. (2008), *Décentralisation et programmes de développement en Guinée : La stratégie de communication des agents de développement communautaires dans la CRD de Diari dans la préfecture de Labé (Guinée)*. (Mémoire de maîtrise). Université Général Lansana Conté de Sonfonia-Conakry, Guinée. Tiré de : https://www.memoireonline.com/02/09/2007/m_Decimalisation-et-programmes-de-developpement-en-Guinee-la-strategie-de-communication-des-agents3.html.

dans ce nouveau système un moyen d'action participative au processus de développement national. Cet enthousiasme s'exprimera plus tard, d'ailleurs, par le vote massif au référendum du 23 décembre 1990 en faveur d'une nouvelle Constitution⁴³. La nouvelle Constitution garantissant la liberté des initiatives privées et individuelles, et le gouvernement guinéen prônant une « politique de décentralisation basée sur le développement communautaire [...] »⁴⁴, les citoyens commencèrent peu à peu à constituer des organisations à caractère social et communautaire. C'est le début de la création des premières organisations locales et le début de l'implantation progressive des organisations non gouvernementales (internationales) en Guinée.

Ce début du processus d'instauration de la décentralisation et d'implantation des organisations non gouvernementales (ONG) dans la République de Guinée ne s'est pas opéré dans un contexte isolé. Bien au contraire, comme nous l'avons mentionné dans la section précédente, il s'inscrivait dans un contexte mondial marqué par un vent de démocratisation et de soutien des ONG par les institutions multilatérales, notamment la Banque mondiale et le *Fonds monétaire international*. Dans ces années, la décentralisation était vue comme une solution pour le développement des pays du Sud⁴⁵. Pour la Guinée, il était indispensable, pour réussir la réduction de la pauvreté, de promouvoir l'engagement des citoyens à la base. Cette approche de développement de la base vers le sommet trouvait ainsi un écho favorable auprès des ONG qui elles-mêmes encouragent, de par leur mode opératoire, la participation des citoyens dans les différents programmes de développement local.

⁴³ Université de Sherbrooke. Équipe de Perspective monde (25 décembre 1993), Élection de Lansana Conté à la présidence de la Guinée. Tiré de : <http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMEve?codeEve=1263>.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 9.

⁴⁵ Syll, O. (2005), *Les échanges entre collectivités décentralisées d'Afrique subsaharienne et de l'Union européenne : Une réussite si la condition de la réciprocité est respectée* (Mémoire de Master 2). Université de Franche-Comté, France. Tiré de : <http://www.bfc-international.org/Memoire-Les-echanges-entre-collectivites-decentralisees-d-Afrique-subsaharienne>.

3.3 L'Afrique de l'Ouest, une zone propice aux ONG

La région de l'Afrique de l'Ouest, particulièrement les pays dits de *Mano River Union* (Côte d'Ivoire, Guinée, Liberia et Sierra Leone), a connu plusieurs années de conflits armés ces vingt dernières années : d'abord le Liberia, puis la Sierra Leone dans les années 1990, et ensuite la Côte d'Ivoire et la Guinée-Bissau à partir des années 2000. Ces tensions politiques ont causé plus de 150 000 morts seulement pour le Liberia⁴⁶ et fait de nombreux déplacés à l'intérieur de la sous-région. Le nombre de réfugiés libériens inscrits était évalué à plus de 1,9 million⁴⁷.

Les répercussions de ces années de conflit ont eu un impact dans plusieurs domaines, notamment dans celui de l'économie guinéenne. Dès le début du conflit libérien, la Guinée avait en effet ouvert ses frontières et avait, à l'époque, accepté de recevoir les réfugiés libériens, sierraléonais⁴⁸, puis ivoiriens, sans restriction. Il faut noter que la Guinée fait frontière avec six pays de l'Afrique de l'Ouest : à l'ouest avec la Guinée-Bissau, au nord-ouest avec le Sénégal, au nord-est avec le Mali, à l'est avec la Côte d'Ivoire, au sud-est avec le Liberia et au sud avec la Sierra Leone. Ces frontières, tracées par l'administration coloniale, ne tiennent malheureusement pas compte des réalités sociologiques de la région. Ce sont d'ailleurs des frontières très poreuses, et les citoyens habitant de part et d'autre de celles-ci sont parfois membres d'une même

⁴⁶ Forest, D. (2004), Causes et motivations de la guerre civile au Liberia (1991-1997). (Mémoire en relations internationales). Université Laval. Tiré de : <http://www.cms.fss.ulaval.ca/recherche/upload/hei/fichiers/essaiforestmri.pdf>.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 28.

⁴⁸ Henry, D. (2002), Réfugiés sierraléonais et aide humanitaire en Guinée : La réinvention d'une citoyenneté de frontière ». *Cairn*. 1 (85), 56-63. Tiré de : <https://www.cairn.info/revue-politique-africaine-2002-1-page-56.htm>.

famille⁴⁹. Cet état de fait a beaucoup facilité les déplacements des populations durant les conflits, ce qui a occasionné des conséquences désastreuses, sur le plan de la sécurité intérieure, mais aussi sur les plans de l'environnement⁵⁰, de l'éducation, de la santé et de l'économie.

Par ailleurs, en 2001, la Guinée elle-même fut attaquée par une rébellion venue du Liberia et de la Sierra Leone⁵¹. Entre le mouvement de la population et la mobilisation des ressources pour la défense de ses frontières, les coûts sont évalués à des millions de dollars⁵².

À ces situations sécuritaires et économiques s'est ajouté un contexte politique et social interne déjà tendu. Le président de la République d'alors était contesté de toute part et, ce qui n'avait rien pour arranger les choses, il décida, en 2003, de réviser la Constitution pour s'octroyer une nouvelle possibilité d'être candidat aux élections présidentielles. Progressivement, les contestations politiques, renforcées par des revendications syndicales, se transforment en une crise particulièrement difficile, notamment en 2007. Cette crise aura d'ailleurs raison du régime en le contraignant à un changement de gouvernement après plusieurs semaines de manifestations meurtrières et destructives des biens publics, particulièrement accentuées à l'intérieur du pays⁵³. Quelques mois après, en décembre 2008, l'histoire politique de 1984 se

⁴⁹ Sandouno, M. (2014), Une histoire des frontières guinéennes (années 1880-2010), héritage colonial, Négociation et conflictualité. (Thèse). Université de Toulouse.
Tiré de : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01140352/document>.

⁵⁰ Un environnement (2000), Rapport pour le Secrétaire général sur les résultats et recommandations de la pré-évaluation sur l'impact environnemental des réfugiés en Guinée. Tiré de : <http://www.grid.unep.ch/guinea/reports/reportrvf.pdf>.

⁵¹ Libération (2001-), Paris. Tiré de : https://www.liberation.fr/planete/2001/02/10/la-guinee-saignee-par-les-rebelles_354166.

⁵² Guinée. Comité national habitat III. Tiré de : <http://habitat3.org/wp-content/uploads/Republique-de-Guinee.pdf>.

⁵³ FIDH (2014), Guinée – Répressions de 2007 : 7 ans après, les victimes demandent justice. Tiré de : <https://www.fidh.org/fr/regions/afrique/guinee-conakry/14504-guinee-repressions-de-2007-7-ans-apres-les-victimes-demandent-justice>.

répéta avec une prise de pouvoir par l'armée à la suite du décès du président de la République. Il s'ensuivit une transition politique qui, malheureusement, provoqua le massacre d'une centaine de personnes quelques mois plus tard à l'occasion d'une manifestation politique⁵⁴. C'est finalement en 2010 qu'un scrutin présidentiel sera organisé et qu'un nouveau président sera élu. La dernière situation désastreuse date de 2014 avec l'épidémie du virus Ebola, qui a causé 11 315 morts dans trois pays des quatre de *Mano River Union* (Guinée, Liberia, Sierra Leone)⁵⁵.

Un tel climat, tel que celui décrit ci-dessus, ne pouvait être qu'un environnement favorable à l'intervention des ONG. D'abord des *ONG humanitaires* pour la gestion des crises (soins de santé, protections de réfugiées, etc.), mais aussi des *ONG de développement* qui, une fois résorbées les différentes crises, œuvrent à la reconstruction et au développement des programmes en faveur de la population. Avec la persistance des crises politiques, sociales, et même sanitaires, l'État perd ses moyens d'action. Déjà affaiblis par les divisions ethniques, la corruption et l'insuffisance des ressources financières, ces États se retrouvent, du coup, presque dans l'incapacité de faire face aux besoins de la population. Ce vide ainsi laissé par l'État dans différents domaines est parfois comblé par ces mêmes acteurs, d'où la présence massive des ONG dans la région. Cet environnement caractérisé par l'affaiblissement de l'État, notamment en raison de l'instabilité sociale et politique, renforce en quelque sorte les arguments développés dans les années 1990. Pendant cette période, les ONG étaient considérées comme une solution de remplacement aux États défaillants.

⁵⁴ Le Monde (2015-), Paris. Tiré de : https://www.lemonde.fr/afrique/article/2015/09/28/guinee-les-responsables-du-massacre-du-28-septembre-2009-seront-ils-bientot-juges_4774838_3212.html.

⁵⁵ France info (2016), Paris. Tiré de : https://www.francetvinfo.fr/monde/afrique/sierra-leone/l-oms-annonce-la-fin-de-l-epidemie-d-ebola-en-afrique_3064325.html.

CHAPITRE IV

LES ONG EN GUINÉE, DES ACTEURS INCONTOURNABLES : L'EXEMPLE DE LA JUSTICE ET DES DROITS DE L'HOMME

La justice et l'État de droit constituent tout à la fois des objectifs de développement et des moyens indispensables à la réalisation de nombreux aspects du développement⁵⁶.

Dans ce chapitre, nous nous intéresserons aux droits de l'homme en République de Guinée. À partir de quelques programmes, nous soulignerons la forte présence des ONG dans ce secteur, et nous terminerons par une analyse expliquant cette présence remarquée des ONG en ce qui concerne les droits de l'homme en Guinée.

4.1 Les ONG et la promotion de la démocratie et des droits de l'homme en République de Guinée

S'il y a des secteurs dans lesquels les ONG internationales sont de plus en plus présentes en Guinée, ce sont bel et bien ceux de la démocratie et des droits de l'homme. Plusieurs grandes organisations reconnues internationalement en la matière y interviennent directement ou à travers des ONG locales « partenaires », entre autres : la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FHD),

⁵⁶ Nations unies (2014), Renforcement et coordination de l'action des Nations unies dans le domaine de l'État de droit – Rapport du Secrétaire général.
Tiré de : http://www.un.org/fr/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/181.

Amnesty International, Terre des Hommes Suisse, l'Open Society Initiative for West Africa (OSIWA) et Human Rights Watch (HRW). À ces ONG internationales s'ajoute une floraison impressionnante d'ONG locales se réclamant du domaine. Mais comment expliquer une telle ruée d'organisations vers ce secteur ?

Tout porte à croire que cette forte présence n'est pas neutre par rapport à l'histoire politique récente de la Guinée. Ces vingt dernières années ont été, en effet, particulièrement marquées par une instabilité politique et sociale. Les conséquences qui en découlent ont été la multiplication des cas de violences, causant des morts aussi bien à Conakry, la capitale, qu'à l'intérieur du pays. Les efforts consentis par le gouvernement n'ont pas permis à la plupart des victimes de ces violences de bénéficier d'une justice équitable. Ce déficit de justice peut avoir plusieurs facteurs explicatifs, entre autres la rareté des ressources et l'état des infrastructures. Ainsi, ces facteurs, notamment les faibles ressources allouées au ministère de la Justice (« environ 0,5 % du budget national⁵⁷ » en 2013), « ont permis [depuis plusieurs années] aux auteurs d'abus de jouir d'une impunité pour leurs crimes⁵⁸ ».

Sur un autre aspect, les élections présidentielles de 2010, puis législatives de 2013, ont abouti à une recomposition de la classe politique en créant un regroupement des partis politiques alliés au pouvoir (la « mouvance présidentielle ») et un autre regroupement formé autour du principal parti de l'opposition (l'« opposition républicaine »). Entre les deux se retrouve une multitude de petits partis dont les orientations et les allégeances varient au gré de leurs intérêts politiques. Marquée par des alliances politiques qui se forment et se déforment à l'infini, cette vivacité de la démocratie guinéenne a souvent occasionné des manifestations politiques très

⁵⁷ Human Rights Watch (2014), Rapport mondial 2014 : Guinée. Tiré de : <https://www.hrw.org/fr/world-report/2014/country-chapters/260147>.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 3.

violentes avec, à la clé, des pertes importantes en matériels et en vies humaines⁵⁹. En dehors de tout cadre de justice, les acteurs politiques contournent la justice, là aussi, la plupart de temps au nom de leurs intérêts politiques, pour trouver « leur solution » par des *accords politiques*⁶⁰. Ces arrangements politiques se font souvent au détriment des victimes des violences politiques. Dans un tel environnement, la justice se retrouve prise en étau entre le désir de conserver la paix sociale (en s'effaçant au profit des *accords politiques*) et le droit inaliénable de justice pour les victimes.

Face à une telle situation, les ONG ont fini par devenir une voie d'action pour les victimes de violences politiques en Guinée. Pour se faire entendre, les ONG usent de plusieurs stratégies : pression médiatique, plaidoyers auprès de partenaires techniques et financiers de la Guinée, etc. Dans certains cas, elles vont jusqu'à se constituer *parties civiles* pour porter plainte auprès des tribunaux guinéens en faveur des *victimes*. En temps normal, le procureur de la République aurait pu saisir les tribunaux de nombreux cas graves d'infraction à la Loi⁶¹. Mais, ici, nous sommes devant une situation où les ONG mobilisent elles-mêmes (à leurs propres frais) les victimes, constituent des dossiers pour « forcer la main » aux autorités publiques afin qu'elles rendent justice aux citoyens qu'elles ont pourtant l'obligation régalienne de défendre. Il existe de nombreux exemples où les ONG, elles-mêmes, se constituent *partie civile* et engagent des procédures judiciaires contre les forces de l'ordre ou contre des responsables politiques au sein de l'administration⁶². Parmi ces cas, il y a l'exemple de deux procédures où...

⁵⁹ FIDH, RFI et OGDH (2018), Mémoire collective : Une histoire plurielle des violences politiques en Guinée. Tiré de : <https://www.loniya.org/storage/pdf/1537821265.pdf>.

⁶⁰ Jeune Afrique (2018-), Élections locales en Guinée : Mouvance et opposition trouvent un accord de sortie de crise. Conakry. Tiré de : <https://www.jeuneafrique.com/613482/politique/elections-locales-en-guinee-mouvance-et-opposition-trouvent-un-accord-de-sortie-de-crise/>.

⁶¹ Guinée. Ministère de la Justice (2016), Nouveau Code de procédure pénale. Conakry. Tiré de : <http://www.gouvernement.gov.gn/images/code-procedure-penale-guinee.pdf>.

⁶² FIDH (2015), Guinée : Le temps de la Justice ? Tiré de : https://www.fidh.org/IMG/pdf/guinee_rapport_le_temps_de_la_justice.pdf.

La FIDH et l'OGDH [se] sont constituées parties civiles dans trois procédures judiciaires d'envergure nationale et accompagnent aujourd'hui devant les juridictions guinéennes près de 500 victimes dans leur quête de justice. Elles visent, à travers leurs actions communes de plaider, d'enquête et d'assistance judiciaire, à participer à la construction en Guinée d'un État de droit solide, garant et respectueux des droits et libertés fondamentales de chaque citoyen⁶³.

Parmi les procédures soutenues par les ONG figure le dossier des violences meurtrières au « *stade du 28 septembre* » en 2009. À cette date, à l'occasion d'une manifestation organisée par le collectif des partis politiques dits des « *Forces vives de la Nation* », le tout s'est soldé par des violences sans précédent. Selon un rapport des Nations unies, il y a eu 150 morts et plusieurs femmes furent victimes de viol⁶⁴.

Les événements ont eu lieu durant une période de transition ; il a donc fallu attendre l'élection d'un nouveau président de la République pour déclencher une procédure judiciaire « sérieuse ». Aussi, le fait que des personnes soupçonnées occupaient des postes de la haute administration n'a pas facilité non plus l'évolution rapide de la procédure. Mais grâce à la mobilisation des ONG et de la communauté internationale (les partenaires techniques et financiers de la Guinée), l'actuel gouvernement a pu faire évoluer considérablement ledit dossier. Même si la justice n'est pas encore rendue, les acteurs concernés dénotent, néanmoins, une évolution majeure. Cet optimisme s'explique, entre autres, par la prévision, dans le budget national 2019,

⁶³ FIDH (2017), Justice, réconciliation et réformes législatives : 3 priorités pour l'État de droit en Guinée. Tiré de : <https://www.fidh.org/fr/regions/afrique/guinee-conakry/guinee-trois-priorites-pour-combattre-l-impunite-et-renforcer-l-etat>.

⁶⁴ Nations unies (2009), Lettre datée du 18 décembre 2009, adressée au président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général. Tiré de : <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4b4f4a902>.

d'une participation du gouvernement au financement afin que soit tenu un procès⁶⁵.

Les...

ONG internationales, nationales et locales concourent [...] aux efforts en vue d'améliorer les conditions de détention, à la lutte contre la torture et l'impunité et au respect des procédures en matière de détention⁶⁶.

À propos des prévenus, certains sont « maintenus en détention de manière abusive pendant des mois, voire des années, après l'expiration du délai légal de leur mandat de dépôt [...] »⁶⁷ sans jugement. La principale cause est là aussi liée au manque de ressources financières pour la prise en charge des avocats des détenus, ceux-ci n'ayant pas cette capacité. Aussi sur cet autre aspect, l'intervention de certaines ONG en 2016 a permis de trouver une solution de rechange par une assistance aux détenus dans plusieurs villes (y compris Conakry, la capitale), qui a finalement permis la tenue de procès⁶⁸.

Ces quelques cas montrent clairement que, malgré les réformes⁶⁹ du secteur de la justice (notamment la transformation du ministère de la Justice en un ministère d'État en 2012, et la création d'un Conseil supérieur de la magistrature en 2014), des défis restent encore à relever. Dans ce processus de transformation, les ONG continuent d'avoir une place de premier plan.

⁶⁵ RFI (2018-), Massacre du 28 septembre : La Guinée financera le procès à hauteur de 77 %.

Tiré de : <http://www.rfi.fr/afrique/20181020-guinee-conakry-proces-evenement-28-septembre-2009-cout-financement-etat>.

⁶⁶ Bureau du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme en Guinée (2014), Rapport sur la situation des droits de l'homme dans les lieux de détention en République de Guinée. Tiré de : https://www.ohchr.org/Documents/Countries/GN/ReportofGuinea_October2014.pdf.

⁶⁷ FIDH (2017), Justice, réconciliation et réformes législatives : 3 priorités pour l'État de droit en Guinée. Tiré de : <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/342471007-Justice-reconciliation-et-reformes-legislatives-3-priorites-pour-l-Etat-de-droit-en-Guinee.pdf>.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 27.

⁶⁹ Guineenews.org (2018), Dossier – Justice guinéenne de 1958 à nos jours : La difficile conquête d'une confiance des justiciables. Tiré de : <https://www.guineenews.org/dossier-justice-guineenne-de-1958-a-nos-jours-la-difficile-conquete-dune-confiance-des-justiciables/>.

CHAPITRE V

LES ONG ET LES ÉTATS DU SUD, DES PARTENAIRES AUX INTÉRÊTS DIVERGENTS : L'EXEMPLE DU SECTEUR DE LA SANTÉ

Dans ce chapitre, nous aborderons la problématique liée aux « conflits » entre les États et les ONG internationales sur terrain. Après un descriptif sommaire de ce qui peut être considéré comme la cause de leurs divergences, voire de leurs « conflits », nous nous attarderons sur le cas de la Guinée à propos des divergences survenues entre le gouvernement guinéen et quelques ONG autour de la gestion de l'épidémie d'Ebola.

5.1 Les sources de « conflits » entre les deux acteurs

« Mais qui vous a dit que ces populations
avaient besoin de vous ?⁷⁰ »

L'immixtion des ONG dans le domaine politique ne laisse pas les acteurs politiques traditionnels sans réaction, et les tensions peuvent être palpables. Les deux partenaires, aux intérêts opposés, s'affrontent souvent sur le terrain des stratégies de mise en œuvre des politiques, et même, parfois, malheureusement, sur le choix politique de tel ou tel secteur comme priorité⁷¹. Mais comment expliquer ces tensions entre deux acteurs censés travailler, tous les deux, au bien-être, parfois, d'une même

⁷⁰ Claessens, Jacques, « Qui a dit que nous avons besoin de vous ? » :
Récits de coopération internationale. *Écosociété*, 2013.

⁷¹ Affre, Nathalie, « Les ONG et l'État : L'exemple de Guatemala », Paris : l'Harmattan, 2001.

population ? Dans la littérature, plusieurs études indiquent que le problème porte sur la notion de « légitimité » et sur la problématique liée au financement.

Préoccupées par la sauvegarde d'une image de marque, et pour pouvoir continuer à soutenir leur « bureaucratie » de plus en plus considérable, les ONG sont souvent amenées à agir dans le but de maintenir et diversifier leurs sources de financement. À cet égard, certaines analyses évoquent une logique de survie⁷². Malheureusement, le « marché de l'aide au développement », qui est l'une des sources essentielles de financement pour divers secteurs, est soumis à plusieurs contraintes changeantes, ce qui rend de plus en plus « compétitive » la recherche de financement. Sur un autre plan, les ONG ont moins de contraintes en ce qui a trait à l'*imputabilité* et à la *responsabilité*. Par contre, les décisions, les actions des États sont assujetties à de multiples variables (politique intérieure, contexte international, exigences des bailleurs de fonds, élections, etc.). Ainsi, parce qu'elles ne partagent pas souvent les mêmes intérêts stratégiques, les deux parties auront forcément des stratégies de communication différentes. Par exemple, si les ONG peuvent, avec succès, miser sur l'urgence de leurs actions pour récolter des fonds, une telle approche, pour les États, peut avoir un effet boomerang.

Cette année, nous avons eu droit à presque un rapport par mois ! Suivant le principe que plus vous répétez un mensonge, plus il devient une vérité [...]. Nous avons là une ONG internationale qui nous décrit comme des gens non civilisés qui ne savent pas prendre soin de leur propre population. Amnesty International n'apporte rien à notre pays, ils n'ont rien à faire ici⁷³.

Dans cette « guerre » pour l'obtention de financement de leurs actions, les notions de « légitimité » et de *communication* trouvent tout leur sens car :

⁷² *Ibid.* p. 8.

⁷³ RFI (2018-), Paris. Tiré de : <http://www.rfi.fr/afrique/20181219-nigeria-armee-demande-depart-amnesty-international-rapport>.

Les décisions gouvernementales sont avalisées par les parlements, qui tiennent leur légitimité des urnes, alors que les ONG seraient créées par des personnes non élues, avec un personnel ne devant rendre de comptes à personne (sauf à un comité ou une assemblée générale quelquefois « fantôme »⁷⁴).

Aussi, dans des pays comme la Guinée, la frontière entre le monde associatif (apolitique) et la politique partisane est assez mince. Des personnes dites « activistes de la société civile » s'exprimant au nom d'une ONG pour défendre une cause sociale peuvent se retrouver, du jour au lendemain, défendant une position partisane. Or, dans ce dernier domaine, l'adversité est extrême. Dans ces conditions, des ONG internationales défendant une cause pourtant réelle et urgente peuvent être vues par le gouvernement comme « proches de l'opposition » et, donc, hostiles. Dès lors, il devient facile pour de tels gouvernements de faire appel à la notion de « légitimité » ou à d'autres considérations d'ordre sécuritaire pour recadrer, voire interdire à une ONG d'intervenir sur son territoire.

Pour combler leur déficit de « légitimité » par les urnes, les ONG trouvent, pour leur part, une solution gagnante auprès de l'opinion publique. D'abord, elles renforcent leurs expertises dans des domaines spécifiques, puis elles utilisent la stratégie de la « loi du tapage médiatique »⁷⁵ pour toujours apparaître comme des « partenaires fiables » sur qui il serait bénéfique de compter. Des ONG comme *Transparency International*⁷⁶, *Amnistie internationale*⁷⁷ ou *Reporters sans frontières* ont su se forger une véritable respectabilité. Leur poids politique et stratégique (visibilité

⁷⁴ Perroulaz, G. (2004), Le rôle des ONG dans la politique de développement : Forces et limites, légitimité et contrôle. OpenEdition. 9-24. Tiré de : <https://journals.openedition.org/aspd/446>.

⁷⁵ Le Monde (2006-), Paris. Tiré de : https://www.lemonde.fr/talents-fr/article/2006/06/12/les-ong-du-militant-au-communicant_782205_3504.html.

⁷⁶ Organisation non gouvernementale œuvrant pour la lutte contre la corruption et la promotion de la bonne gouvernance.

⁷⁷ Organisation non gouvernementale de promotion de la défense des droits de l'homme dans le monde.

médiatique et « crédibilité » auprès de l'opinion publique) fait que chaque gouvernement, notamment des pays du Sud, voudrait être bien « évalué » dans leurs rapports annuels. Ces rapports publiés annuellement par ces organisations sont des baromètres dans leurs domaines respectifs.

En dernier ressort, même si certains gouvernements sont renforcés dans leur position par la *légitimité* que leur confèrent les élections, ils n'échappent pas à la « compétition » et à l'affrontement avec les ONG dans divers secteurs. Ces dernières raffinent et adaptent leurs stratégies à chaque contexte. Par exemple, dans le secteur des droits de l'homme en Guinée, elles s'appuient sur des relais au niveau local pour mettre en œuvre leurs programmes. Des organisations locales ou des personnes-ressources (« activistes de la société civile », « activistes des droits de l'homme », etc.) sont ainsi mises de l'avant pour défendre telle ou telle cause avec un soutien financier, logistique et médiatique d'une ou plusieurs ONG internationales.

5.2 La gestion de l'épidémie d'Ebola en Guinée

Apparue pour la première fois en République démocratique du Congo au milieu des années 1970, la fièvre d'Ebola est parfois mortelle : « [...] la flambée qui a sévi en 2014-2016 en Afrique de l'Ouest fut la plus importante et la plus complexe depuis la découverte du virus⁷⁸ ». Apparue en Guinée, puis propagée dans deux pays voisins à la Guinée (la Sierra Leone et le Liberia), cette épidémie a été particulièrement atroce dans ces trois pays. Selon l'*Organisation mondiale de la santé*, elle a fait, seulement en Guinée entre 2014 et 2016, 2 543 morts. La gestion de cette épidémie a mis à rude épreuve l'Administration sanitaire de la Guinée et, dans une large mesure les capacités d'action de l'État guinéen. L'apparition de la maladie à virus Ebola a, par ailleurs,

⁷⁸ Organisation mondiale de la santé (2018), Maladie à virus Ebola. Tiré de : <https://www.who.int/fr/news-room/fact-sheets/detail/ebola-virus-disease>.

permis de mettre à nu les limites d'action des organisations internationales comme l'OMS et autres partenaires évoluant dans le secteur de la santé. Dans ces années, l'État guinéen « consacrait à peine 3 % de son budget à la santé ; le secteur comptait 1,3 médecin généraliste et trois lits d'hôpitaux pour 10 000 habitants, et seulement 17 % des agents de santé couvraient près de 70 % de la population [...]»⁷⁹. Eu égard à cette situation, l'État guinéen n'était tout simplement pas en mesure de faire face à une épidémie de grande ampleur comme ce fut le cas avec celle d'Ebola. Par la suite, l'apparition et la flambée de la fièvre d'Ebola en Guinée ont du coup causé un déficit (la mise à nu des faiblesses liées au secteur guinéen de la santé) qui s'est transformé en « opportunité⁸⁰ » (pour le gouvernement et pour les ONG de pouvoir mobiliser des ressources auprès des bailleurs de fonds).

C'est en fait sur ces deux aspects qu'a eu lieu « l'affrontement », notamment par médias interposés, entre le gouvernement guinéen et une ONG internationale, en l'occurrence l'ONG *Médecins sans frontières* (MSF). En matière de temporalité, ces deux aspects (*déficit* et « *opportunité* ») se situent respectivement au début de l'épidémie et dans la phase de développement de la crise.

⁷⁹ UniverSud-Liège (s.d.), L'impact d'Ebola sur le secteur de la santé en République de Guinée. Tiré de : <http://www.universud.ulg.ac.be/limpact-debola-sur-le-secteur-de-la-sante-en-republique-de-guinee/>.

⁸⁰ Vision Guinée (2014-), Conakry. Tiré de : <http://www.visionguinee.info/2014/11/04/ebola-en-guinee-on-transformera-cette-maladie-en-opportunite-assure-alpha-conde/>.

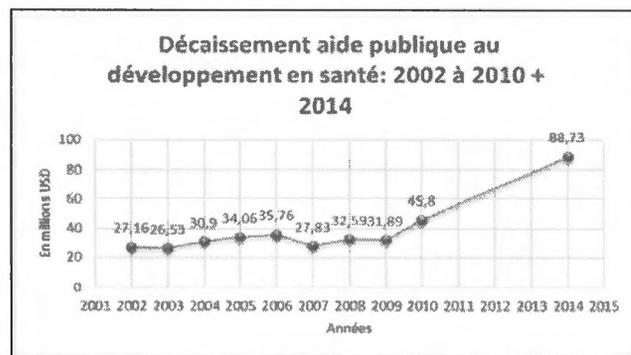


Figure 5.1 – Décassements pour l'aide publique au développement en santé de 2002 à 2014⁸¹

En fait, *Médecins sans frontières* a été l'une des premières ONG à s'engager et à mobiliser les ONG internationales. Dès l'apparition des premiers cas d'Ebola, elle a appelé à la mobilisation pour contrer la propagation⁸². Malheureusement, la réponse d'en face, c'est-à-dire des autorités gouvernementales, était de voir en cet appel un message « alarmiste » et l'occasion d'accuser l'ONG d'être à l'origine de la provocation d'une « panique inutile⁸³ ». Et lorsque la même ONG déclara plus tard que la situation était devenue « hors de contrôle », le gouvernement, par la voix du président de la République, rétorqua que la « situation [était] bien maîtrisée » avant de fustiger les « comportements » des ONG⁸⁴. Ces discours contradictoires sur un même problème entre deux « partenaires » dénotent combien de fois leur collaboration semble difficile. Le reniement de la gravité de l'épidémie par le gouvernement peut s'expliquer par le manque de connaissance de la maladie. Mais pas seulement par cette raison, car, en réalité, ce postulat de la Guinée s'expliquait par la situation

⁸¹ ECLOSIO, L'impact d'Ebola sur le secteur de la santé en République de Guinée. Tiré de : <https://www.eclosio.org/publication/limpact-debola-sur-le-secteur-de-la-sante-en-republique-de-guinee/>.

⁸² Transparency International (2017), Étude de cas sur l'intégrité de la réponse à Ebola en Guinée. Conakry. Tiré de : https://www.urd.org/IMG/pdf/CREATE_Etude_de_cas_Guinee.pdf.

⁸³ Actualité (2015-), Montréal. Récupéré de : <https://lactualite.com/sante-et-science/2015/03/24/ebola-et-si-le-monde-avait-ecoute-les-avertissements-de-medecins-sans-frontieres/>.

⁸⁴ Jeune Afrique (2014-), Paris. Tiré de : <https://www.jeuneafrique.com/51434/politique/guin-e-politique-entre-alpha-cond-et-msf-autour-de-l-pid-mie-d-ebola/>.

de la politique intérieure, mais aussi et surtout par le fait que le gouvernement voulait à tout prix éviter de « faire fuir ou décourager les investisseurs et les touristes [...] »⁸⁵.

Quelques mois après la déclaration du premier cas d’Ebola en Guinée (le 22 mars 2014), l’opinion publique⁸⁶ et la communauté internationale ont fini par entendre les nombreux appels des ONG sur le terrain, MSF au premier chef. L’épidémie d’Ebola fut déclarée, par l’Organisation mondiale de la santé (OMS), « Crise de santé publique ». Et, petit à petit, les partenaires financiers commencèrent à se mobiliser. Dès lors, les enjeux ne tenaient plus au seul stade d’appel à la reconnaissance et à la mobilisation contre l’Ebola, mais plutôt à la gestion des fonds. Si le discours a évolué, la « confrontation » entre les acteurs a continué avec une intensité accrue : « Médecins sans frontières ne nous ont pas aidés, ils ont fait des communications pour qu’ils aient assez d’argent »⁸⁷.

À cette étape de l’évolution de l’épidémie, le gouvernement s’était pleinement impliqué dans la campagne de sensibilisation de la population. Il avait même déclaré « l’état d’urgence sanitaire en Guinée »⁸⁸ et considérait désormais l’Ebola comme une « opportunité » plutôt que comme une peur pour le secteur du tourisme et l’investissement étranger. Durant cette phase, le gouvernement a mis de l’avant le besoin de fonds pour investir dans le secteur de la santé afin de faire face à toute éventuelle crise sanitaire. En face, l’ONG *Médecins sans frontières* continuait à

⁸⁵ *Op. cit.*

⁸⁶ GuinéeActu (2014-), Conakry. Tiré de : <http://guineeactu.info/debats-discussions/points-de-vue/4402-gestion-debola-suite-a-la-demission-du-pouvoir-et-de-lopposition-faut-t-il-faire-confiance-a-medecins-sans-frontieres-et-autres-.html>.

⁸⁷ Africaguinee (2014-), Conakry. Tiré de : <https://www.africaguinee.com/articles/2014/05/12/ebola-en-guinee-quand-alpha-conde-s-enprend-msf-l-ong-de-son-ami-jumeau-bernard>.

⁸⁸ Organisation mondiale de la santé (2014), Épidémie d’Ebola en Afrique de l’Ouest : Situation d’urgence sanitaire pour la Guinée, le Liberia, le Nigeria et la Sierra Leone. Tiré de : <https://afro.who.int/fr/news/epidemie-debola-en-afrique-de-louest-situation-durgence-sanitaire-pour-la-guinee-le-liberia-le>.

renforcer sa présence ; elle était présente quasiment sur tous les sites où il y avait un cas déclaré.



Figure 5.2 – Activités de *Médecins sans frontières* de mars 2014 à décembre 2015⁸⁹

La gestion de cette épidémie montre à quel point les gouvernements locaux peuvent tenir un discours contradictoire avec celui des ONG internationales. Et pourtant, comme on l'a vu dans le présent chapitre, les deux parties agissaient pour la même population, mais, n'étant pas soumises aux mêmes contraintes et « intérêts », toutes deux ont adopté une approche et un discours très différents. Néanmoins, l'hostilité gouvernementale n'a pu empêcher MSF de mobiliser 3 962 525 euros⁹⁰ durant les deux premières années de la crise, en plus de jouer un rôle de premier plan durant toute la crise. D'un autre point de vue, la prise de position par les autorités au plus haut niveau de l'État, en l'occurrence par le président de la République, montre clairement le poids qu'exercent ces organisations.

⁸⁹ Médecins sans frontières (s. d.), Ebola 2014-2015, Faits et chiffres. Tiré de : <https://www.msf.fr/sites/default/files/2018-03/ebola%202014%2015%20faits%20%26%20chiffres.pdf>.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 2.

CHAPITRE VI

LES DÉFIS DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES INTERNATIONALES (ONG)

Dans ce chapitre, nous aborderons la délicate question des faiblesses des ONG internationales. Pour y parvenir, nous partirons des conclusions de nombreuses études publiées dans la littérature sur le sujet et nous confronterons ces conclusions aux réalités guinéennes afin de mettre en relief leurs éventuelles conséquences au niveau local.

6.1 Les ONG et l'influence des idéologies et des politiques du commerce extérieur des pays donateurs

Si certaines grandes ONG ont pu asseoir une véritable stratégie de mobilisation des ressources, les fonds de l'aide publique alloués au développement international demeurent l'une des plus importantes sources de financement pour la plupart des organisations non gouvernementales internationales. Les modalités de financement varient d'un pays à l'autre ; chaque pays « donateur » détermine, en effet, ses propres priorités et fixe les critères de financement qui lui conviennent⁹¹. Cette variété et cette complexité de l'aide publique au développement sont également marquées, depuis les dix dernières années, par une raréfaction des fonds en écho à la montée des politiques d'austérité. Ainsi, pour maintenir leurs sources de financement, les ONG sont souvent « obli-

⁹¹ Gulrajani, Nilima (2016), *Bilateral Versus Multilateral Aid channels Strategic Choices for Donors*. Tiré de : <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10492.pdf>.

gées » d'aligner leurs orientations stratégiques à celles des pays donateurs. Or, comme l'ont bien démontré Audet et ses collaborateurs, les orientations de ces pays sont « influencées par un vaste ensemble de facteurs domestiques, tels les intérêts commerciaux, diplomatiques, les croyances des personnes en contrôle [...] »⁹². Les actions des ONG sont ainsi elles-mêmes influencées par les orientations de ces pays donateurs.

Cette réalité est valable pour la plupart des pays donateurs. C'est le cas du Canada, où la « dimension commerciale » était clairement mise en avant dans le cadre des activités de son agence de gestion de l'aide au développement international. Durant la période du gouvernement Harper, d'« [...] importantes ressources destinées aux projets de développement servaient en réalité à défendre les intérêts commerciaux du Canada »⁹³. Sur un autre plan, certaines ONG sont par ailleurs sous « influence religieuse » et idéologique de certains États, notamment le Vatican et les pays arabes. Influencés par des religions (notamment le christianisme ou l'islamisme), ces États « pratiquent, certes, la charité, mais dans le but premier, non dissimulé d'ailleurs, de faire du prosélytisme [...] »⁹⁴. Mais cela n'est pas sans conséquence politique et sociale, surtout pour certains pays du Sud en proie à des problèmes de sécurité, ainsi qu'à des tensions ethniques et religieuses.

Sur le terrain, toutes ces catégories (non confessionnelles et religieuses) se réclament d'ONG et se proclament défenseuses de la population. Parmi elles, certaines affichent clairement leurs identités. C'est le cas de *Catholic Relief Services* en Guinée, qui précise clairement que son « [...] identité catholique est au cœur de [ses]

⁹² Goyette, G.C. et F. Audet (2016), La politique publique d'aide humanitaire canadienne : Entre croissance et incohérence. Taylor & Francis Online. 37. Tiré de : <https://www.tandfonline.com.proxy.bibliotheques.uqam.ca/doi/abs/10.1080/02255189.2016.1174672>.

⁹³ Ambassade d'Haïti au Canada (2012), Le rôle des ONG internationales en Haïti : Entre le bien et le mal. Tiré de : <http://ambassade-haiti.ca/wp-content/uploads/2013/05/Incas-Productions-E-Book.pdf>.

⁹⁴ *Op. cit.*

opérations⁹⁵ ». Différencier l'idéologie et l'action, et orienter l'action en tenant compte du besoin réel exprimé par les bénéficiaires tout en respectant le contexte local constituent l'un des défis majeurs pour ces organisations.

Dans un autre registre, certains responsables d'ONG ne sont pas aussi neutres idéologiquement qu'ils le prétendent. Robert Ménard⁹⁶ (qui fut durant plusieurs années responsable de l'une des plus grandes ONG de défense de la liberté d'expression dans le monde avant de se retrouver ensuite comme élu d'un parti d'extrême droite) est souvent cité en exemple⁹⁷. Hier donneur de leçon, contre toute attente, on le retrouve, à l'opposé, défenseur ensuite d'un autre discours. Pareille mobilité du personnel dirigeant des ONG peut avoir des répercussions sur le pouvoir symbolique dont jouissent ces organisations en matière de neutralité idéologique et partisane.

6.2 L'instabilité des sources de financement

Les pressions des bailleurs de fonds sur les ONG internationales ont une répercussion directe sur les projets de développement international. Les ONG sont souvent obligées de s'adapter aux orientations des bailleurs de fonds⁹⁸. Cette adaptation peut tantôt consister en un changement d'orientation stratégique (changement de domaine de priorité pour leurs activités), tantôt, tout simplement, en une interruption de leurs activités par défaut de financement. Le pays d'accueil et tous les partenaires locaux (en particulier les ONG locales) suivent donc, malgré eux, le mouvement.

⁹⁵ GuineeNews (2018-), Conakry. Tiré de : <https://www.guineenews.org/catholic-relief-services-recrute-un-conseiller-technique-prevention-du-paludisme/>.

⁹⁶ Jeune Afrique (2015-), Paris. Tiré de : <https://www.jeuneafrique.com/229375/politique/robert-menard-de-reporters-sans-frontieres-au-front-national/>.

⁹⁷ RFI (2017-), Paris. Tiré de : <http://www.rfi.fr/emission/20170422-docteur-king-afrique-alpha-conde-france-majeure-ong-menard>.

⁹⁸ Veilleux, Annie-Claude (2016), Financement des ONG : Actrices ou désœuvrées face à la néolibéralisation du développement ? Tiré de : <https://revuelespritlibre.org/financement-des-ong-actrices-ou-desoeuvrees-face-la-neoliberalisation-du-developpement>.

L'instabilité et la rareté du financement n'impliquent pas seulement le volet financier, bien au contraire : c'est toute une chaîne allant jusqu'au plan social. Sur le terrain, les ONG internationales collaborent directement avec les associations locales qui, elles aussi, ont leur propre bureaucratie (employés, charges fixes, etc.). La suspension d'un financement implique forcément une réduction du personnel, donc l'augmentation du taux de chômage.

Sur le plan politique, miser sur les programmes financés par l'entremise des ONG internationales pour le développement d'un secteur stratégique comme l'éducation ou l'agroalimentaire peut s'avérer très problématique. La situation, comme nous l'avons expliqué plus haut, est souvent changeante. En 2009, l'ONG Action contre la Faim-Espagne (ACF-E) fut contrainte de fermer ses bureaux dans l'une des régions de la Guinée parce que le pays n'apparaissait plus, pour les bailleurs de fonds, comme étant une « urgence⁹⁹ ». Et, pourtant, la situation réelle sur le terrain était tout autre.

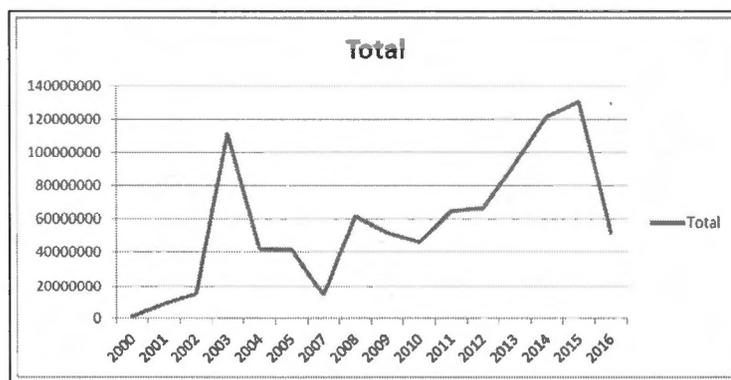


Figure 6.1 – Évolution de l'aide au développement transférée à la Guinée¹⁰⁰

⁹⁹ Relief Web (2010-), Dakar. Tiré de : <https://reliefweb.int/report/guinea/guin%C3%A9-en-finir-avec-le-manque-de-financements-des-donneurs>.

¹⁰⁰ Diallo, AI (2018), Les problèmes liés à l'aide publique au développement en Guinée.

(Mémoire professionnel). Université PARIS I L'ENA. Tiré de :

https://www.ena.fr/search?actimage_search%5Bkeyword%5D=alpha+oumar+diallo&actimage_search%5Bvalidate%5D=&actimage_search%5Bexform_token%5D=9r61vTAhWhS6PAXfAmk0NeK6yzdNB1RwynFEi1ah3DY.

Ce graphique présente à peu près l'évolution en dents de scie de l'aide au développement transférée à la Guinée. La période de 2001 et 2002 correspond à la crise des réfugiés, et celle de 2014 et 2015 à la crise d'Ebola. On constate une nette augmentation de l'aide durant ces périodes.

6.3 Le mode de livraison des projets

Les phases les plus importantes des projets de développement international ont trait à l'identification des besoins des bénéficiaires et à celui de la livraison des projets après le financement. La prise en compte des besoins réels des bénéficiaires, le contexte local, l'appropriation des projets par les bénéficiaires et la pérennité des actions après le financement constituent des éléments déterminants pour les promoteurs. Malheureusement, les ONG du Nord « viennent généralement avec certaines valeurs et tentent de les imposer au lieu d'aider les communautés locales à trouver leur propre voie¹⁰¹ ». Or, une telle démarche ne peut favoriser une réelle appropriation par les bénéficiaires, ce qui explique que « trop souvent, l'arrêt de l'intervention signifie l'arrêt de l'action [...]¹⁰² ».

Une forme de concurrence déloyale entre les ONG guinéennes et internationales [...]. Beaucoup de leaders d'ONG estiment que les ONG internationales ne devraient pas intervenir comme opérateurs, mais plutôt aider les organisations guinéennes à être plus opérationnelles¹⁰³.

¹⁰¹Kandem, M.W. (2016), Le mouvement des ONG et la question du développement de l'Afrique.

Tiré de :

http://www.academia.edu/34224498/Le_mouvement_des_ONG_et_la_question_du_d%C3%A9veloppement_de_l'Afrique.

¹⁰²Assogba Y. (1991), Les ONG et le développement en Afrique ou la face cachée de la lune. *Érudit*. 4 (1), 39-49 : <https://www.erudit.org/fr/revues/nps/1991-v4-n1-nps1960/301115ar.pdf>.

¹⁰³Hub rural (2003), Étude sur la participation des organisations non gouvernementales (ONG) à la mise en œuvre du Document de Stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) – Rapport final. Tiré de : http://www.hubrural.org/IMG/pdf/guinee_dsrp_participation_ong.pdf.

En Guinée, la relation entre les ONG internationales et les ONG locales est souvent sujette à débat. La situation actuelle fait que les ONG guinéennes sont en réalité des « instruments d'exécution des programmes d'ONG internationales¹⁰⁴ ». Certaines ONG internationales choisissent la stratégie du « faire faire » en s'appuyant sur les ONG locales pour la réalisation des leurs projets, alors que d'autres sont elles-mêmes sur le terrain au même titre que leurs homologues guinéennes. C'est justement cette dernière stratégie qui pose souvent problème. Ayant cumulé de longues années d'expérience et étant des organisations du Nord, les ONG du Nord ont davantage de possibilités (comparativement à leurs homologues guinéennes) d'obtenir du financement auprès des bailleurs de fonds en place (Banque mondiale, système des Nations unies, ambassades, etc.).

La forte présence des organisations non gouvernementales (internationales) en Guinée peut être un atout bénéfique pour la population guinéenne et, dans une large mesure, pour le gouvernement guinéen aussi. Mais pour la pérennité et l'impact de leurs actions, des mesures urgentes doivent être prises par le gouvernement. À l'issue de notre étude, nous recommandons au ministère de l'Administration du territoire et de la décentralisation de mettre en places les mesures présentées dans les pages qui suivent...

¹⁰⁴*Ibid.*, p. 24.

CHAPITRE VII

RENFORCEMENT DU CADRE JURIDIQUE

7.1 Commanditer une étude sur l'intervention des ONG (internationales et locales) en Guinée

Depuis l'ordonnance n° 072/PRG/86, la Guinée a connu plusieurs autres régimes juridiques encadrant les associations et les ONG sur son territoire¹⁰⁵. La Loi L/013 votée en 2005 par l'Assemblée nationale d'alors est celle qui est encore en vigueur. Toutes ces lois accordent des avantages considérables aux ONG, notamment au chapitre de l'exonération fiscale, avec l'espoir d'accompagner le gouvernement dans la mise en œuvre de son plan de développement national. Malheureusement, aucune étude d'envergure nationale couvrant les différents domaines d'intervention des ONG n'a été réalisée dans le secteur, malgré les réformes opérées. Ce déficit de données probantes ne permet pas d'obtenir une véritable lecture sur les retombées de l'intervention des ONG en Guinée et sur l'incidence de la Loi qui les encadre. Les rares études disponibles sont sectorielles et, la plupart du temps, elles ne couvrent pas tout le territoire guinéen.

Dans une telle situation, la meilleure démarche, avant d'entamer des réformes dans le secteur, serait de commanditer une évaluation des organisations non gouvernementales en Guinée, notamment à partir de 2005 (année d'entrée en vigueur de la Loi

¹⁰⁵*Ibid.* p. 89.

L013). Une telle étude permettrait de se doter d'une base de données actualisée de toutes les ONG présentes en Guinée dans les différents secteurs. Il serait ainsi plus facile d'avoir une vue globale de la couverture géographique et sectorielle de ces ONG sur l'ensemble du territoire national. Toutes les informations collectées pourraient faciliter les réformes futures.

7.2 Renforcer la Loi L/013 et veiller à son application

La Loi L/013/AN date de 2005. Depuis, il s'est opéré de nombreux changements aussi bien en ce qui touche le cadre juridique et institutionnel de l'État guinéen qu'en ce qui concerne le contexte international. Sur le plan national, la révision constitutionnelle de 2010 a instauré plusieurs changements, notamment l'avènement de nouvelles institutions constitutionnelles comme le *Haut-Conseil aux collectivités*¹⁰⁶. Aussi, le *Code des collectivités locales* a été révisé en 2017 avec un renforcement des compétences attribuées aux collectivités locales¹⁰⁷. En plus de cette évolution du cadre juridique, les dix dernières années ont été marquées par une nette évolution dans le mouvement associatif guinéen avec une prolifération d'ONG dans tous les secteurs, souvent sans pouvoir éviter un amalgame entre les mouvements associatifs à but non lucratif (apolitique) et les mouvements politiques (partisans).

Par ailleurs, à l'occasion des dernières élections communales et communautaires de février 2018, les acteurs de la société civile se sont fortement impliqués dans le processus électoral, ce qui constitue une première en la matière, étant donné l'envergure de cette participation des acteurs jusque-là neutres politiquement.

¹⁰⁶ Guinée. Gouvernement guinéen. Nouvelle Constitution guinéenne. Tiré de : <http://www.gouvernement.gov.gn/images/constitution-guineenne-de-2010.pdf>.

¹⁰⁷ Guinée. Ministère de l'Administration du territoire et de la décentralisation. Tiré de : <http://gouvernement.gov.gn/index.php/action-du-gouvernement/2623-matd-transfert-des-competences-aux-collectivites-tenue-de-l-atelier-de-restitution-validation-du-rapport-d-etude-sur-l-evaluation-du-processus>.

Certains sont allés jusqu'à se porter *candidats indépendants*¹⁰⁸ dans plusieurs circonscriptions, et ce, aussi bien à Conakry qu'à l'intérieur du pays. Cette dynamique aura très certainement, dans les prochaines années, une répercussion sur la gestion de certaines municipalités et sur leurs relations avec la société civile.

Eu égard à ce que nous avons exposé ci-dessus, il devient impératif d'adapter la Loi L/03/AN à la réalité actuelle. Cette adaptation devra nécessairement passer par une révision de ladite Loi. Cette révision pourrait être l'occasion de renforcer les mécanismes de contrôle des actions des ONG en Guinée.

7.3 Réviser la Loi sur l'attribution du droit d'implantation d'ONG internationales en Guinée

Conformément à la Déclaration de Paris (en 2005), puis à celle de la Conférence d'Accra (en 2008) sur l'efficacité de l'aide au développement, mais aussi et surtout pour la mise en œuvre correcte du plan national de développement économique et social de la Guinée¹⁰⁹, le gouvernement guinéen devrait réviser les mécanismes d'attribution du droit d'implantation des ONG internationales en Guinée. Cette révision aura pour objectif final l'harmonisation des actions des ONG internationales avec les priorités définies dans le plan du développement national de la République de Guinée. Ainsi, chaque intervenant pourra cibler un secteur spécifique et se mettre d'accord sur un programme bien clair avec le ministère sectoriel concerné avant tout démarrage d'activités. Une telle action aura plusieurs avantages, entre autres : la simplification du suivi et de l'évaluation des programmes de chaque organisation. Cela pourra également contribuer à la maximisation de l'impact des actions sur le terrain.

¹⁰⁸RFI (2018), Guinée : Aux élections locales, les indépendants changent la donne. Tiré de : <http://www.rfi.fr/emission/20180202-guinee-elections-locales-independants-changent-donne>.

¹⁰⁹Guinée. Ministère en charge des investissements et des partenariats publics privés. Dans documents. Plan national de développement économique et social 2016-2020. Tiré de : <http://invest.gov.gn/document/pnds-document-principal>.

7.4 Créer les conditions pour la révision et la vulgarisation du Code de déontologie et de ses modalités d'application

Ces dernières années, l'image de marque des ONG a été écornée par plusieurs scandales (parmi les plus récents, celui des comportements sexuels en Haïti de certains membres d'OXFAM¹¹⁰, et, au Liberia, celui de l'ONG américaine *More Than Me*¹¹¹). Ces deux cas ont pu se produire en raison du laxisme dans le contrôle et l'application de la Loi, mais aussi, et surtout, par le fait d'une certaine complicité passive d'autres ONG qui, même informées des *comportements répréhensibles* de certains individus, ont préféré garder le silence. Un code de déontologie élaboré et signé par les acteurs eux-mêmes pourrait bien favoriser une « *autorégulation* ». Dans cette perspective, les acteurs qui s'inscrivent dans la légalité et qui travaillent tous les jours pour le bien-être de la population pourront, en s'appuyant sur ce code, mettre au jour *les mauvaises graines* dans le milieu des ONG. Cette dernière catégorie d'acteurs, en plus de nuire à l'image de marque des ONG, travaille à contre-courant des valeurs de la société ; ils doivent donc en être empêchés. Le gouvernement a tout à gagner à encourager une telle démarche pour le bien de la société civile guinéenne.

7.5 Actualiser l'exonération accordée aux ONG et tous les dispositifs fiscaux en vigueur

L'exonération fiscale accordée aux ONG est une excellente chose, étant donné leur contribution au développement socioéconomique de la Guinée. Seulement, à ce jour, il est difficile, voire impossible de déterminer l'impact réel de celles-ci sur la Loi

¹¹⁰Le Monde (2018-), Paris. Tiré de : https://www.lemonde.fr/europe/article/2018/02/12/l-ong-oxfam-eclabousee-par-un-scandale-sexuel-au-royaume-uni_5255841_3214.html.

¹¹¹Magazine sans frontières (2018-), Montréal. Tiré de : <http://www.magazinesansfrontieres.com/article/liberia-une-ong-americaine-reconnait-des-viols-sur-des-jeunes-filles.html>.

budgétaire guinéenne. C'est pourquoi, d'ailleurs, nous avons proposé dans ce document la réalisation d'une étude sur l'intervention des ONG en Guinée. Parce que certains acteurs trouveraient en cette disposition réglementaire une bonne occasion de mieux servir la population. D'autres petits malins, par contre, en abusent pour « se servir » au détriment de la Guinée. En tout cas, les études réalisées dans plusieurs pays d'Afrique montrent clairement que « certaines ONG ne sont, en réalité, que les créatures d'autorités locales ou de partis politiques, mises sur pied dans le seul but de capter une partie de l'aide internationale¹¹² ». D'autres études précisent même que des « "ONG" servent de couverture à des trafiquants qui profitent de leur statut privilégié pour importer des produits sans payer de droits de douane [...]»¹¹³.

Faute d'études sur le sujet, il est difficile de se prononcer, chiffres à l'appui, sur le cas guinéen. Mais, en même temps, en nous référant à certains dossiers révélés par la presse guinéenne ces dernières années, nous sommes fondé à croire que la Guinée n'échappe pas à cette situation¹¹⁴. C'est pourquoi il serait intéressant de réviser la Loi sur l'exonération fiscale des ONG.

7.6 Améliorer la bonne gouvernance

Les ONG peuvent aussi être coupables de pratiques illicites ou de corruption. Le *détournement*¹¹⁵ de plus de cinq millions d'euros au sein d'une ONG aussi respectable que la Croix-Rouge n'est pas un fait isolé. Entre 2014 et 2016, pendant que des milliers de personnes mouraient de la fièvre d'Ebola en Guinée, au Liberia et

¹¹²*Op. cit.*

¹¹³*Op. cit.*

¹¹⁴Jeune Afrique (2016), Guinée : Détournement des dons ? Tiré de : <https://www.jeuneafrique.com/mag/334521/economie/guinee-detournement-de-dons/>.

¹¹⁵Magazine sans frontières (2017-), Montréal. Tiré de : <http://www.magazinesansfrontieres.com/article/ebola-detournements-de-fonds-de-la-croix-rouge-par-danciens-employes.html>.

en Sierra Leone, certains profitaient du manque de vigilance de leurs responsables pour empocher des sommes d'argent qui étaient pourtant destinées aux malades. C'est en fait le comble du déficit de la moralité et de la cruauté. C'est dire que, partout, dans chaque entité, les règles de bonne gouvernance peuvent être mises à l'épreuve. Pour l'amélioration de la pratique des ONG, la justice devrait se saisir de chaque cas pour sanctionner les fautifs. Une telle mesure pourrait également avoir un effet de contagion et de prévention. En amont, les autorités responsables de l'application des réglementations en la matière doivent s'assurer que chaque ONG respecte ses propres règles de gouvernance interne. Cela est possible en mettant en place des mécanismes de suivi et de contrôle.

CHAPITRE VIII

LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT GUINÉEN ET LES ONG LOCALES OU INTERNATIONALES

8.1 Renforcer la mission et les capacités d'action du *Service national de promotion et de réglementation des ONG* (SERPROMA)

Le SERPROMA est l'organe responsable de la validation des projets d'établissement des ONG internationales désireuses d'intervenir en Guinée. Parmi ses missions, ce même service est responsable de « mettre en place une banque de données sur les organisations non gouvernementales [et] de diffuser toutes les informations relatives [à leurs] interventions » en Guinée. Grosso modo, le SERPROMA est le service d'accompagnement et de contrôle des ONG en Guinée¹¹⁶.

Seulement, en y regardant de près, au vu des enjeux actuels du secteur, ce service est très loin de répondre adéquatement aux attentes des usagers : non-disponibilité d'un site Web, inexistance d'une cartographie ou d'un répertoire à jour des ONG qui interviennent en Guinée, etc.. Pour pouvoir faire face aux enjeux actuels du secteur de plus en plus complexe et varié de la société civile, ce service devrait être complètement détaché du ministère de l'Administration du territoire et de la décentralisation comme c'est le cas maintenant¹¹⁷. Il faudra mettre en place une agence autonome avec une mission renforcée et la doter de ressources suffisantes

¹¹⁶*Op. cit.*

¹¹⁷*Op. cit.*

pour mener à bien ses activités. En renforçant ce service du gouvernement de la Guinée, l'on contribuerait de facto à l'efficacité d'action des ONG, étant donné qu'elles auraient ainsi un interlocuteur fiable. Le SERPROMA devra aussi moderniser ses services, par exemple en mettant en place un site Web avec des services en ligne dont un service de géolocalisation de toutes les ONG sur l'ensemble du territoire national serait bienvenue. Le SERPROMA pourrait aussi instituer une journée annuelle consacrée au monde associatif avec, à la clé, l'élaboration d'un rapport annuel sur les ONG en Guinée. Ce rapport pourrait prendre en compte les avancées dans tous les secteurs, les emplois créés, les fonds transférés, les difficultés rencontrées et les nouveaux enjeux touchant le secteur.

8.2 Favoriser la recevabilité et la transparence du milieu associatif tout en réfléchissant à la mise en place d'une commission mixte d'évaluation

La *transparence* et la *recevabilité* sont deux problématiques majeures dans le milieu des ONG, aussi bien pour celles qui œuvrent dans l'*humanitaire* que pour celles qui interviennent dans le *développement international*. C'est d'ailleurs dans cette perspective que Marc-Antoine Pérouse de Montclos titre son livre avec la bonne question « Qui évalue qui ?¹¹⁸ ». Il est souvent difficile d'aborder cette question, étant donné que les sources de financement des ONG sont souvent multiples et variées. Certaines mobilisent les fonds directement auprès de la population (contribution individuelle dans les pays du Nord) ; d'autres, par contre, sont financées par les fonds publics des États du Nord (à travers l'aide publique au développement international) ou par des institutions intergouvernementales (comme l'Union européenne, l'ONU, etc.). Dans ces conditions, il peut paraître prétentieux qu'un pays du Sud, à qui l'on vient en aide, demande des comptes à ses « bienfaiteurs ». Mais le fait d'être

¹¹⁸Montclos, M.P. (2011), L'aide humanitaire dans les pays en développement : Qui évalue qui ?, Cairn. 1 (153), 111-120. Tiré de : <https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2011-1-page-111.htm>.

bénéficiaire de l'aide ne devrait pas empêcher de soumettre les pratiques des ONG à une reddition des comptes et à la transparence. C'est pourquoi nous estimons qu'au nom de la transparence, cette éventualité est éminemment souhaitable. Mais comment cela pourrait-il être opérationnalisé ?

En 2017, le Burundi a adopté une Loi de réglementation dans ce sens. Même si cette Loi est décriée par les praticiens, certains de ses aspects nous semblent néanmoins intéressants dans une perspective d'instauration des règles de reddition des comptes et de la transparence. Dans le cadre de cette Loi (qui définit le cadre de coopération entre ledit pays et les « ONG étrangères »), il est prévu la création d'un « guichet unique pour la gestion de tous les rapports » entre les deux parties. Aussi, l'obligation est faite à toute « ONG étrangère » d'avoir un compte à la Banque centrale et de *s'engager* à se prêter, en cas de besoin, à un *audit*¹¹⁹. Là, les règles du jeu seraient définies avant même l'octroi de l'autorisation d'implantation. Cette procédure peut tout à fait faciliter le contrôle et rendre *obligatoire la reddition des comptes* auprès du gouvernement. Le Burkina Faso est un autre exemple où depuis les années 1990, le gouvernement a opté pour la création d'une structure (le Bureau de suivi des ONG « BSONG ») directement rattachée à la présidence de la république pour faciliter la coordination et le contrôle des actions des ONG¹²⁰. Même si le BSONG est depuis 2008 intégré à la direction générale de la coopération, ce service continue à jouer l'interface entre le gouvernement et les ONG. Le gouvernement s'est également doté, en 2015, d'une nouvelle Loi sur la liberté des associations. Dans le cadre de cette Loi,

¹¹⁹Burundi – Présidence de la République, Loi portant cadre général de la coopération entre la République du Burundi et les organisations non gouvernementales étrangères (ONGE), Tiré de : <https://www.presidence.gov.bi/2017/01/23/loi-n1-01-du-23-janvier-2017-portant-modification-de-la-loi-n1-011-du-23-juin-1999-portant-modification-du-decret-loi-n1-033-du-22-aout-1990-portant-cadre-general-de-la-cooperatio/>.

¹²⁰Piveteau, Alain. (1996). Les ONG favorisent-elles le développement agricole ?. Dans R. Otayek (dir.), F.M. Sawadogo (dir.), J.P. Guingané (dir.), Le Burkina entre révolution et démocratie (1983-1993) : Ordre politique et changement social en Afrique subsaharienne. Paris : Karthala, 185-210. (Hommes et Sociétés). 1983-1993 : Dix Ans de Changements politiques et sociaux au Burkina Faso : Colloque, Bordeaux (FRA), 1994/07. ISBN 978-2-86537-702-2

des dispositions sont entièrement consacrées aux ONG étrangères notamment sur les conditions d'implantation¹²¹. L'application de tous ces dispositifs juridiques et administratifs peut, à notre avis, faciliter le contrôle et la reddition des comptes des ONG.

Sur un autre plan, en s'inscrivant dans la perspective des recommandations formulées dans la section consacrée au SERPROMA, il serait aussi possible de mettre en place une commission indépendante tripartite. Cette commission (qui pourrait être composée de représentants d'ONG, de députés de l'Assemblée nationale et d'agents du SERPROMA) aurait pour mission de travailler sur les comptes bilans des ONG transmis par celles-ci au SERPROMA. Il faut comprendre qu'en Guinée, chaque préfecture compte un représentant à l'Assemblée nationale. Investis de la légitimité de la population bénéficiaire des projets, ces élus peuvent sans l'ombre d'un doute réussir une telle mission. D'ailleurs, c'est une expérience qui existe déjà ailleurs dans le monde¹²². Une troisième et dernière proposition consisterait à confier cette mission de contrôle à la *Cour des comptes* (une institution constitutionnelle en place depuis 2015). Peu importe la méthode, l'essentiel est de trouver un mécanisme pour rendre possible la transparence et rendre obligatoire la reddition des comptes des ONG qui agissent en Guinée.

8.3 Créer un cadre de collaboration entre les ONG et les municipalités par l'entremise du *Plan local de développement* ou de l'*Association nationale des communes de Guinée* (ANCG)

La politique de décentralisation est une réalité en Guinée depuis plusieurs années. Elle a bénéficié de la révision du *Code des collectivités locales* en 2017 et de

¹²¹Burkina Faso. Le Conseil national de la transition. LOI N° 064-2015/CNT portant liberté d'associations. Tiré de : <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/101523/122351/F-1724755500/BFA-101523.pdf>

¹²²*Op. cit.*

l'organisation d'élections communales et communautaires en 2018. Grâce à ces avancées, chaque collectivité locale (quartier, commune urbaine, district et commune rurale) élabore son propre plan de développement local¹²³. Ainsi, à travers un processus inclusif, les populations déterminent ce qu'elles considèrent être une priorité pour leur localité. De l'autre côté, l'*Association nationale des communes de Guinée* regroupe toutes les collectivités (les élus) et se fixe pour mission principale de « servir d'interface entre les communes de Guinée, les pouvoirs publics et les différents partenaires au développement pour représenter et défendre les communes membres [...]»¹²⁴. Dans ces conditions, il est contre-productif de ne pas ajuster les interventions des ONG internationales aux priorités définies par les principales bénéficiaires que sont les populations à la base. Il s'agira de faire en sorte que pour tout programme relevant des compétences dévolues aux communes, l'intervention des ONG cadre avec les priorités définies dans les plans de développement local de la municipalité concernée par le programme. Pour réussir cet objectif, il serait important, dans un premier temps, de rendre effective la collaboration entre l'entité qui délivre les autorisations (SERPROMA), les communes (par le truchement de l'*Association nationale des communes de Guinée*) et toute ONG désireuse d'intervenir en Guinée afin de s'assurer de la cohérence des objectifs avec les orientations locales et nationales. Dans un second temps, il faudrait doter l'ANCG des moyens lui permettant d'agir véritablement sur le terrain. Une fois que cette association sera rendue apte à intervenir avec efficacité et professionnalisme, elle pourra même faciliter l'établissement de partenariats entre les ONG locales et celles des pays du Nord à travers le mécanisme de coopération décentralisée.

¹²³ANCG – Centre de ressources, Plans de développement local.

Tiré de : <http://www.ancg-guinee.org/index.php?rubrique=pdl>.

¹²⁴ANCG. Dans Qui sommes-nous, Mission et objectifs. Tiré de : <http://www.ancg-guinee.org/index.php?rubrique=objectif>.

8.4 Favoriser une synergie d'action entre les acteurs (concertation et collaboration entre différents secteurs d'activités)

S'il y a une faiblesse majeure que nous avons pu noter dans le cadre de cette étude, c'est bien le déficit de synergie entre les acteurs sur le terrain. Il y a une désarticulation entre les stratégies, mais aussi entre ceux qui appliquent ces stratégies. Pendant la crise de l'épidémie d'Ebola, ce déficit de concertation (voire de coordination des acteurs qui œuvrent pourtant parfois dans le même secteur) a eu des conséquences énormes sur le message véhiculé. Chacun des acteurs étant recroquevillé avec ses informations et sa stratégie a fini par rendre inaudible leur message. Du coup, les rumeurs ont pris place et, comme on pouvait s'y attendre, dans certaines localités la population s'est même attaquée à des agents des ONG¹²⁵, qui étaient pourtant là pour les aider. Quelques mois après, lorsque le président de la République s'est personnellement engagé à prendre la gestion de la crise en main (tout au moins en commençant à réunir les différents acteurs) et après la création d'une *cellule de coordination nationale*, la situation – notamment, il s'agit de la réticence et du déni de la maladie par la population – s'est nettement améliorée. Comme on peut le constater, la synergie d'action des acteurs est fondamentale pour assurer, d'abord et surtout, leur crédibilité, mais aussi pour le renforcement de leur impact. Lorsqu'il y a une synergie, l'on peut se partager les échecs et les réussites, et l'on peut aussi avoir un pouvoir symbolique important sur l'action qu'on entreprend. Cette synergie peut se réaliser de plusieurs manières. D'abord, par l'entremise du SERPROMA, les ONG évoluant dans le même secteur peuvent créer un cadre permanent de rencontre. Ces rencontres peuvent se tenir deux fois par année, alors qu'entre-temps (d'une fois à l'autre), une plateforme virtuelle d'échange d'informations pourrait prendre le relais. Ensuite, la journée annuelle pourrait permettre à l'ensemble des intervenants de se retrouver pour échanger des vues et des impressions.

¹²⁵Jeune Afrique (2014-), Paris. Tiré de : <https://www.jeuneafrique.com/43639/politique/guin-e-attaque-meurtri-re-contre-une-quipe-anti-ebola-27-suspects-arr-t-s/>.

CHAPITRE IX

LA VIE ASSOCIATIVE ET L'ENTREPRENEURIAT JEUNE

9.1 Élaborer un programme de renforcement des capacités et de promotion de l'entrepreneuriat en faveur des jeunes leaders des organisations associatives

Cette dernière section de recommandations concerne particulièrement les ONG locales guinéennes. En fait, le monde associatif tel qu'il existe et opère actuellement en Guinée ne permet pas de répondre au *besoin d'emploi jeune* et de sortir de la *dépendance*. Également, la forte présence d'ONG internationales ne garantit pas l'impact ou la pérennité de leurs actions après leur départ. Haïti est un exemple où la présence des ONG est très marquée, mais assure très peu de perspectives heureuses dans le moyen terme. L'ONG *Action contre la faim* (ACF) y intervient « depuis plus de 30 ans et n'a toujours pas de stratégie de sortie¹²⁶ ». Cette « dépendance éternelle » des actions des ONG pour survivre peut être évitée. Bien sûr que la situation est beaucoup plus complexe et ne dépend pas seulement des faiblesses liées aux modes d'intervention des ONG : il faudrait aussi examiner la gouvernance politique et économique du pays bénéficiaire de l'aide.

Pour revenir sur le cas guinéen, le mode de fonctionnement des associations fait que les jeunes créent des organisations avec des « compétences » *élargies à plusieurs champs d'action* afin de bénéficier d'un financement qui, la plupart de temps, ne favorise pas l'autonomisation. Les fonds de financement sont ponctuels et de plus en

¹²⁶*Op. cit.*

plus rares, de sorte qu'il leur est difficile d'avoir une certaine pérennité dans un projet. La rareté du financement s'explique en partie par la « concurrence déloyale » avec les ONG internationales basées en Guinée. Du coup, les petites subventions que les jeunes peuvent obtenir viennent des ONG internationales (qui les impliquent ou qui les financent) ou des bailleurs de fonds classiques.

C'est à l'État que revient la responsabilité de mettre en place des mécanismes pour permettre aux citoyens [jeunes] de développer leur plein potentiel [...]. L'État doit voir à l'amélioration de la capacité des individus à produire la richesse, mais aussi à pouvoir en profiter¹²⁷.

Le gouvernement de Guinée devrait faire en sorte que, en plus de pratiquer le bénévolat, les jeunes soient capables de participer à la création de la richesse afin de faciliter leur insertion socioprofessionnelle. Cela doit passer par la révision de la politique nationale de la jeunesse en y inscrivant clairement la nécessité de transformation du mouvement associatif guinéen qui devra, en plus de regrouper des jeunes au nom du bénévolat et du civisme, promouvoir l'entrepreneuriat. La nouvelle politique devra aussi comporter des stratégies pouvant accompagner les jeunes vers une société civile plus active en matière de création d'emplois. Cela dit, à court terme, des dispositions devraient être prises pour limiter la participation des ONG internationales à certains appels à projets (des bailleurs de fonds) afin de favoriser les associations locales.

Dans le budget national, le gouvernement devrait aussi instaurer un programme de subventions en faveur des ONG locales qui se distingueraient dans leurs domaines d'intervention. Sur la base de critères axés sur les résultats, des ONG pourraient ainsi bénéficier chaque année d'une subvention de l'État. Un autre programme basé sur

¹²⁷*Op. cit.*

l'exonération fiscale accordée aux ONG internationales qui créeraient des emplois devrait aussi être mis en place.

Au sein des ONG internationales, l'un des problèmes est celui de la différence de salaire entre les nationaux et les « expatriés ». Les règles liées aux conditions d'implantation des ONG en Guinée devraient déterminer les postes et les compétences qu'une ONG internationale pourrait aller chercher à l'étranger. Un tel mécanisme pourrait améliorer considérablement la situation de l'emploi chez les jeunes Guinéens.

CONCLUSION

Il ne fait aucun doute que les ONG internationales apportent une contribution de premier plan au développement de la Guinée. Cette contribution est particulièrement remarquable dans les secteurs des droits de l'homme et de la santé. Pour pérenniser ces acquis et éviter une dépendance « éternelle » des actions de celles-ci, le gouvernement guinéen a tout à gagner à améliorer la réglementation dans ce domaine. Une telle mesure pourrait, à moyen terme, favoriser une amélioration des pratiques, notamment la synergie d'action, et favoriser à long terme une pérennité des projets/programmes, tout en renforçant leurs impacts.

Nombre de défis à relever (par exemple l'emploi chez les jeunes, le civisme, la protection et l'inclusion sociale des minorités vulnérables comme les LGBT, les handicapés et les jeunes non scolarisés ou ruraux) pourraient bien faire partie des priorités auxquelles seraient étroitement associées et accompagnées les ONG. À l'instar d'autres pays, comme la Belgique, ayant compris cette problématique, il faut miser sur le tiers secteur (société civile) pour rendre dynamiques plusieurs autres secteurs. Dans ce pays à l'instant mentionné, l'on évalue que le nombre d'emplois soutenus par le tiers secteur touche 11 % des salariés. « Les cent plus grandes ASBL en Belgique ont ensemble une valeur de 7,5 milliards d'euros¹²⁸ ».

De nos jours, les ONG constituent des « partenaires » à part entière dans l'action publique. Les cas étudiés dans ce travail prouvent clairement que la République de

¹²⁸ sur 7 (2013-), Bruxelles. Tiré de :

<https://www.7sur7.be/7s7/fr/1502/Belgique/article/detail/1626712/2013/05/04/La-societe-civile-belge-est-un-business-a-milliards.dhtml>.

Guinée n'est pas en reste dans cette transformation de l'*action étatique*. De par leur degré d'engagement dans les secteurs des droits de l'homme et de la santé, les ONG jouent un rôle déterminant en Guinée. Cet engagement soutenu, qui s'ajoute à leur notoriété (notamment médiatique) et à leur *proximité* avec des partenaires techniques et financiers de la Guinée, permet aux ONG d'exercer une « influence potentielle » considérable sur les politiques publiques dans ce pays. Cette *influence* se fait sentir sur le programme politique et jusque sur la mise en œuvre de certaines actions publiques. Cela dit, à notre avis, on ne peut pas ou on ne devrait pas s'opposer à ce processus de « recomposition des formes de production et de mise en œuvre de l'action publique »¹²⁹ dans un pays comme la Guinée, mais il serait néanmoins judicieux de tenir compte de cette réalité afin d'anticiper d'éventuels effets pervers. En lieu et place d'un discours de rejet, l'on devrait plutôt créer un environnement favorable à une adaptation en vue d'une action concertée dans le respect d'une limite d'action de chaque acteur.

Pour terminer, nous nous réjouissons du fait que ce travail nous ait permis, à partir d'une méthodologie rigoureuse, d'atteindre l'objectif de notre projet de recherche. Néanmoins, malgré cette satisfaction, notre travail n'est pas exempt de faiblesses. Sans pour autant avoir un impact négatif considérable sur les résultats de notre travail, le choix d'étudier à la fois les ONG urgentistes et développementalistes rend le spectre trop large. De ce fait, nous pensons qu'il serait fort intéressant, dans le cadre d'un futur projet de recherche, de réduire l'étendue du spectre en focalisant la recherche sur une seule typologie d'ONG et sur un seul secteur. Une telle approche permettrait de nourrir une plus grande finesse dans la compréhension de l'influence « réelle » ou « potentielle » de celles-ci sur une politique publique précise.

¹²⁹Dupuy, C. (2014), *Politiques publiques et mouvement social*. Cairn. 476-482. Tiré de : <https://www.cairn.info/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724615500-page-476.htm>.

RÉFÉRENCES

- 7sur7 (2013-), Bruxelles. Tiré de :
<https://www.7sur7.be/7s7/fr/1502/Belgique/article/detail/1626712/2013/05/04/La-societe-civile-belge-est-un-business-a-milliards.dhtml>.
- Actualité (2015-), Montréal. Tiré de :<https://lactualite.com/sante-et-science/2015/03/24/ebola-et-si-le-monde-avait-ecoute-les-avertissements-de-medecins-sans-frontieres/>.
- Affre, Nathalie, « Les ONG et l'État : L'exemple de Guatemala ». Paris : l'Harmattan, 2001.
- Africaguinee (2014-), Conakry. Tiré de :
<https://www.africaguinee.com/articles/2014/05/12/ebola-en-guinee-quand-alpha-conde-s-enprend-msf-l-ong-de-son-ami-jumeau-bernard>.
- Ambassade d'Haïti au Canada, (2012), *Le rôle des ONG internationales en Haïti : Entre le bien et le mal*. Tiré de :<http://ambassade-haiti.ca/wp-content/uploads/2013/05/Incas-Productions-E-Book.pdf>.
- ANCG – Centre de ressources. Plans de développement local.
Tiré de :<http://www.ancg-guinee.org/index.php?rubrique=pdl>.
- Assogba Y. (1991), *Les ONG et le développement en Afrique ou la face cachée de la lune*. *Érudit*. 4(1), 39-49. <https://www.erudit.org/fr/revues/nps/1991-v4-n1-nps1960/301115ar.pdf>.
- BARE (J.-Fr.), « Que se passe-t-il dans les politiques de développement ? » Introduction, *Regards interdisciplinaires sur les politiques de développement*, Paris : L'Harmattan.
- Barry M.B. (2012), *Les défis de gouvernance dans la mise en œuvre des politiques d'éducation en Afrique : Le cas de la Guinée*. (Thèse de doctorat). Université de Sherbrooke. Tiré de :<https://savoirs.usherbrooke.ca/handle/11143/6380>.
- Bureau du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme en Guinée (2014), *Rapport sur la situation des droits de l'homme dans les lieux de détention en République de Guinée*. Tiré de :
https://www.ohchr.org/Documents/Countries/GN/ReportofGuinea_October2014.pdf.

- Burundi – Présidence de la République, Loi portant cadre général de la coopération entre la République du Burundi et les organisations non gouvernementales étrangères (ONGE). Tiré de : <https://www.presidence.gov.bi/2017/01/23/loi-n1-01-du-23-janvier-2017-portant-modification-de-la-loi-n1-011-du-23-juin-1999-portant-modification-du-decret-loi-n1-033-du-22-aout-1990-portant-cadre-general-de-la-cooperatio/>.
- Clemens Six (2008), « La Déclaration de Paris et son application ». *Revue de politique économique*. Tiré de : https://dievolkswirtschaft.ch/content/uploads/2008/05/07F_Six.pdf.
- Cohen S. (2004), *Le pouvoir des ONG en question*. Cairn. 1(128). 57-76. Tiré de : <https://www-cairn-info.proxy.bibliotheques.uqam.ca/revue-le-debat-2004-1-page-57.htm>.
- Diallo S.C. (2008), *Décentralisation et programmes de développement en Guinée : La stratégie de communication des agents de développement communautaires dans la CRD de Diari dans la préfecture de Labé (Guinée)*. (Mémoire de maîtrise). Université Général Lansana Conté de Sonfonia, Guinée. Tiré de : https://www.memoireonline.com/02/09/2007/m_Decimalisation-et-programmes-de-developpement-en-Guinee-la-strategie-de-communication-des-agents3.html.
- Diallo, Al (2018), *Les problèmes liés à l'aide publique au développement en Guinée*. (Mémoire professionnel). Université PARIS I L'ENA. Tiré de : https://www.ena.fr/search?actimage_search%5Bkeyword%5D=alpha+oumar+diallo&actimage_search%5Bvalidate%5D=&actimage_search%5Bexform_token%5D=9r61vTAhWhS6PAXfAmk0NeK6yzdNB1RwynFEi1ah3DY.
- Diallo, Mamadou, « Guinée : le gouvernement a tout à gagner en publiant la loi sur l'accès à l'information publique ». OSIWA/Guinée. En ligne le 30 octobre 2018 de : <http://www.osiwa.org/fr/newsroom-fr/guinee-le-gouvernement-tout-gagner-en-publiant-la-loi-sur-laccés-linformation-publique/>.
- Dufour M. (2015), *Les processus de coordination des ressources entre organisations non gouvernementales (ONG) pour les opérations d'aide d'urgence humanitaire*. (Thèse de doctorat). École nationale d'administration publique. Tiré de : <http://espace.enap.ca/35/1/030889124.pdf>.
- Dupuy, C. (2014), *Politiques publiques et mouvement social*. Cairn. 476-482. Tiré de : <https://www.cairn.info/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724615500-page-476.htm>.
- ECLOSIO, L'impact d'Ebola sur le secteur de la santé en république de Guinée. Tiré de : <https://www.eclosio.org/publication/limpact-debola-sur-le-secteur-de-la-sante-en-republique-de-guinee/>.

- Faure J.C. (2002), *L'État et les ONG : Pour un partenariat efficace*, Paris.
- Ferenczy, Z.A. (2005), « Les humanitaires, leur financement et les médias ». (Mémoire). Institut européen des hautes études internationales. Tiré de : <https://www.ie-ei.eu/IE-EI/Ressources/file/memoires/2005/FERENCZY.pdf>.
- FIDH (2015), *Guinée : Le temps de la Justice ?* Tiré de : https://www.fidh.org/IMG/pdf/guinee_rapport_le_temps_de_la_justice.pdf.
- FIDH (2017), *Justice, réconciliation et réformes législatives : 3 priorités pour l'État de droit en Guinée*. Tiré de : <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/342471007-Justice-reconciliation-et-reformes-legislatives-3-priorites-pour-l-Etat-de-droit-en-Guinee.pdf>.
- FIDH, RFI et OGDH (2018), *Mémoire collective : Une histoire plurielle des violences politiques en Guinée*. Tiré de : <https://www.loniya.org/storage/pdf/1537821265.pdf>.
- FIDH (2014), *Guinée – Répressions de 2007 : 7 ans après, les victimes demandent justice*. Tiré de : <https://www.fidh.org/fr/regions/afrique/guinee-conakry/14504-guinee-repressions-de-2007-7-ans-apres-les-victimes-demandent-justice>.
- FIDH (2017), *Justice, réconciliation et réformes législatives : 3 priorités pour l'État de droit en Guinée*. Tiré de : <https://www.fidh.org/fr/regions/afrique/guinee-conakry/guinee-trois-priorites-pour-combattre-l-impunite-et-renforcer-l-etat>.
- Fondation autrichienne pour la recherche et l'aide au développement, *La Déclaration de Paris et son application*. Tiré de : https://dievolkswirtschaft.ch/content/uploads/2008/05/07F_Six.pdf.
- Fonds africain de développement – Département des Opérations par pays/région Ouest (2005), *Rapport d'achèvement du troisième programme d'ajustement structurel (PAS III 2001-2002)*. Tiré de : <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/adf-bd-if-2005-56-fr-guinee-pcr-pas-iii-version-finale-24-mars-20051.pdf>.
- Forest D. (2004), *Causes et motivations de la guerre civile au Libéria (1991-1997)*. (Mémoire en relations internationales). Université Laval. Tiré de : <http://www.cms.fss.ulaval.ca/recherche/upload/hei/fichiers/essaiforestmri.pdf>.
- France info (2016), Paris. Tiré de : https://www.francetvinfo.fr/monde/afrique/sierra-leone/l-oms-annonce-la-fin-de-l-epidemie-d-ebola-en-afrique_3064325.html.

- Gabas J.J., D. Pesche, V. Ribier et B. Campbell (2014), Nouveaux regards sur la coopération pour le développement et ses transformations. *Cain*. 1(165), 7-22.
Tiré de : <https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2014-1-page-7.htm#no5>.
- Gouvernement du Canada. Bibliothèque et archives Canada (1999, août), *L'influence des organisations non gouvernementales sur les négociations de quelques instruments internationaux*. Tiré de :
<https://www.collectionscanada.gc.ca/obj/s4/f2/dsk2/ftp03/MQ64289.pdf>.
- Goyette, G.C. et F. Audet (2016), La politique publique d'aide humanitaire canadienne : Entre croissance et incohérence. Taylor & Francis Online. 37.
Récupéré de : <https://www-tandfonline.com.proxy.bibliotheques.uqam.ca/doi/abs/10.1080/02255189.2016.1174672>.
- Groupe URD (2009), Influence des ONG internationales sur les politiques publiques.
Tiré de : http://www.urd.org/IMG/pdf/strategies_influence_ONG.pdf.
- Guinée, Comité national habitat III. Récupéré de :
<http://habitat3.org/wp-content/uploads/Republique-de-Guinee.pdf>.
- Guinée – Gouvernement guinéen. Nouvelle Constitution guinéenne. Tiré de :
<http://www.gouvernement.gov.gn/images/constitution-guineenne-de-2010.pdf>.
- Guinée – Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation. Bureau de stratégie et de développement (2018), *Annuaire statistique de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation 2011-2015*. Tiré de :
http://www.stat-guinee.org/images/Publications/SSN/matd/MATD_annuaire_2011-2015.pdf.
- Guinée – Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation. Tiré de :
<http://gouvernement.gov.gn/index.php/action-du-gouvernement/2623-matd-transfert-des-competences-aux-collectivites-tenu-de-l-atelier-de-restitution-validation-du-rapport-d-etude-sur-l-evaluation-du-processus>.
- Guinée – Ministère de la Justice (2016), Nouveau Code de procédure pénale. Conakry. Tiré de : <http://www.gouvernement.gov.gn/images/code-procedure-penale-guinee.pdf>.
- Guinée – Ministère en Charge des investissements et des Partenariats publics privés. Dans documents. Plan national de développement économique et social 2016-2020. Tiré de :
<http://invest.gov.gn/document/pnds-document-principal>.
- GuineeActu (2014-), Conakry. Tiré de : <http://guineeactu.info/debats-discussions/points-de-vue/4402-gestion-debola-suite-a-la-demission-du-pouvoir-et-de-lopposition-faut-t-il-faire-confiance-a-medecins-sans-frontieres-et-autres.html>.

- GuineeNews (2018-), Conakry. Tiré de : <https://www.guineenews.org/catholic-relief-services-recrute-un-conseiller-technique-prevention-du-paludisme/>.
- Guineenews.org (2018), Dossier – Justice guinéenne de 1958 à nos jours : La difficile conquête d'une confiance des justiciables. Récupéré de : <https://www.guineenews.org/dossier-justice-guineenne-de-1958-a-nos-jours-la-difficile-conquete-dune-confiance-des-justiciables/>.
- Gulrajani, Nilima (2016), *Bilateral Versus Multilateral Aid Channels Strategic Choices for Donors*. Tiré de : <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10492.pdf>.
- Gulrajani, Nilima (2016), *Bilateral Versus Multilateral Aid channels Strategic Choices for Donors*. Tiré de : <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10492.pdf>.
- Henry, D. (2002), Réfugiés sierraléonais et aide humanitaire en Guinée : La réinvention d'une citoyenneté de frontière ». *Cairn*. 1(85), 56-63. Tiré de : <https://www.cairn.info/revue-politique-africaine-2002-1-page-56.htm>.
- Hours, B. « ONG et idéologie de la solidarité : Du développement à l'humanitaire ». Dans *ONG et développement*. Tiré de : http://madadoc.irenala.edu.mg/documents/v02079_ONG.pdf.
- Hub rural (2003), Étude sur la participation des organisations non gouvernementales (ONG) à la mise en œuvre du Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) – Rapport final. Tiré de : http://www.hubrural.org/IMG/pdf/guinee_dsrp_participation_ong.pdf.
- Human Rights Watch (2014), Rapport mondial 2014 : Guinée. Tiré de : <https://www.hrw.org/fr/world-report/2014/country-chapters/260147>.
- Jacques Claessens. « Qui a dit que nous avons besoin de vous ? » : Récits de coopération internationale. Écosociété, 2013.
- Jeune Afrique (2016), Guinée : Détournement des dons ? Tiré de : <https://www.jeuneafrique.com/mag/334521/economie/guinee-detournement-de-dons/>.
- Jeune Afrique (2014-), Paris. Tiré de : <https://www.jeuneafrique.com/51434/politique/guin-e-pol-mique-entre-alpha-cond-et-msf-autour-de-l-pid-mie-d-ebola/>.
- Jeune Afrique (2015-), Paris. Tiré de : <https://www.jeuneafrique.com/229375/politique/robert-m-nard-de-reporters-sans-fronti-res-au-front-national/>.

- Jeune Afrique (2018-), Élections locales en Guinée : Mouvance et opposition trouvent un accord de sortie de crise. Conakry. Tiré de : <https://www.jeuneafrique.com/613482/politique/elections-locales-en-guinee-mouvance-et-opposition-trouvent-un-accord-de-sortie-de-crise/>.
- Kandem, M.W. (2016), Le mouvement des ONG et la question du développement de l'Afrique. Tiré de : http://www.academia.edu/34224498/Le_mouvement_des_ONG_et_la_question_du_developpement_de_lafrique.
- Konaté, Issoufou (2015), « Le discours de la Baule 20 juin 1990. Une nouvelle thérapie pour l'Afrique ». Paris : L'Harmattan.
- Le Monde (2006-), Paris. Tiré de : https://www.lemonde.fr/talents/article/2006/06/12/les-ong-du-militant-au-communicant_782205_3504.html.
- Le Monde (2015-), Paris. Tiré de : https://www.lemonde.fr/afrique/article/2015/09/28/guinee-les-responsables-du-massacre-du-28-septembre-2009-seront-ils-bientot-juges_4774838_3212.html.
- Le Monde (2018-), Paris. Tiré de : https://www.lemonde.fr/europe/article/2018/02/12/l-ong-oxfam-eclabousee-par-un-scandale-sexuel-au-royaume-uni_5255841_3214.html.
- Lewis, D. (2008), « Non Governmentalize and the Reorganization of Public Action ». In S. C. Dar, Bill (Ed.), *The New Development Management : Critiquing the Dual Modernization* (p. 41-56).
- Libération (2001-), Paris. Tiré de : https://www.liberation.fr/planete/2001/02/10/la-guinee-saignee-par-les-rebelles_354166.
- Magazine sans frontières (2017-), Montréal. Tiré de : <http://www.magazinesansfrontieres.com/article/ebola-detournements-de-fonds-de-la-croix-rouge-par-danciens-employes.html>.
- Magazine sans frontières (2018-), Montréal. Tiré de : <http://www.magazinesansfrontieres.com/article/liberia-une-ong-americaine-reconnait-des-viols-sur-des-jeunes-filles.html>.
- Médecins sans frontières (s.d.), Ebola 2014-2015 faits & Chiffres. Tiré de : https://www.msf.fr/sites/default/files/2018-03/ebola_202014-2015_20faits_20_26_20chiffres.pdf.
- Montclos M.P. (2011), L'aide humanitaire dans les pays en développement : Qui évalue qui ? Cairn. *I*(153), 111-120. Tiré de : <https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2011-1-page-111.htm>.

- MUNDAYA BAHETA(A.), *La Coopération Nord-Sud : l'éthique de la solidarité comme alternative*, L'Harmattan, Paris, 2005.
- Nations unies, *Le partenariat mondial pour le développement : traduire la théorie en pratique*, Rapport de 2012 du Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, New York, 2012.
- Nations unies (2009), *Lettre datée du 18 décembre 2009, adressée au président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général*. Tiré de : <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4b4f4a902>.
- Nations unies (2014), *Renforcement et coordination de l'action des Nations unies dans le domaine de l'État de droit – Rapport du Secrétaire général*. Tiré de : http://www.un.org/fr/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/181.
- NAUDET (J.-D.), *Les Réformes de l'aide au développement en perspective de la Nouvelle Gestion Publique*, coll. « Document de travail », n° 119, 2012, FR.
- Noiriel G. et F. Weber (1990), « Journal de terrain, journal de recherche et autoanalyse », *Genèses*, vol. 2, p. 138-147.
- Olga N.F. (2009), *Le partenariat en coopération internationale paradoxe ou compromis ?*. Presses de l'université du Québec. Montréal.
- Organisation des Nations Unies. *Les objectifs de développement durable*. Tiré de : <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/objectifs-de-developpement-durable/>.
- Organisation mondiale de la santé (2014), *Épidémie d'Ebola en Afrique de l'Ouest : Situation d'urgence sanitaire pour la Guinée, le Libéria, le Nigeria et la Sierra Leone*. Tiré de : <https://afro.who.int/fr/news/epidemie-debola-en-afrique-de-louest-situation-durgence-sanitaire-pour-la-guinee-le-liberia-le>.
- Organisation mondiale de la santé (2018), *Maladie à virus Ebola*. Tiré de : <https://www.who.int/fr/news-room/fact-sheets/detail/ebola-virus-disease>.
- Pacziesniak, Anna (2009), « Les relations entre l'administration publique et les ONG après l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne », 2(40), 113-125. Tiré de : <https://www.cairn.info/revue-revue-d-etudes-comparatives-est-ouest1-2009-2-page-113.htm#>.
- Pélissier P.E. (2013), *Le rôle des ONG dans les pays en développement, le cas d'Haïti. (Mémoire)*. Université d'Ottawa. Tiré de : <https://ruor.uottawa.ca/bitstream/10393/26084/1/P%C3%89LISSIER%20Pierre%20Ezer%2020135.pdf>.

- Pelletier-Bonnier L. (2018), La théorie du rôle en politique de sécurité internationale : le cas du Canada dans la lutte contre Daech. (Mémoire). Université du Québec à Montréal. Tiré de : <https://archipel.uqam.ca/11309/1/M15581.pdf>.
- Perroulaz G. (2004), Le rôle des ONG dans la politique de développement : Forces et limites, légitimité et contrôle. OpenEdition. 9-24.
Tiré de : <https://journals.openedition.org/aspd/446>.
- Quentin, A. (2005), ONG et politiques publiques d'habitat urbain : réflexions à partir de l'Équateur et du Venezuela. *Cairn*. 3(35), 39-56.
Tiré de : http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=AUTR_035_0039.
- Rapport sur le rôle de la Coopération pour le développement à l'aube du XXXe siècle, 1996.
- Ravaoharinirina, H.L. (2018), Harmonisation et mise en cohérence des politiques d'aide publique au développement au regard des principes de la Déclaration de Paris : cas de Madagascar. (Thèse). Université de Bordeaux.
Tiré de : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01807897/document>.
- Relief Web (2010-), Dakar. Tiré de : [https://reliefweb.int/report/guinea/guin %C3 %A9e-en-finir-avec-le-manque-de-financements-des-donateurs](https://reliefweb.int/report/guinea/guin%C3%A9-en-finir-avec-le-manque-de-financements-des-donateurs).
- RFI (2018), Guinée : Aux élections locales, les indépendants changent la donne. Tiré de : <http://www.rfi.fr/emission/20180202-guinee-elections-locales-independants-changent-donne>.
- RFI (2017-), Paris. Tiré de : <http://www.rfi.fr/emission/20170422-docteur-king-afrique-alpha-conde-france-majeure-ong-menard>.
- RFI (2018-), Massacre du 28 septembre : La Guinée financera le procès à hauteur de 77 %. Tiré de : <http://www.rfi.fr/afrique/20181020-guinee-conakry-proces-evenement-28-septembre-2009-cout-financement-etat>.
- RFI (2018-), Paris. Tiré de : <http://www.rfi.fr/afrique/20181219-nigeria-armee-demande-depart-amnesty-international-rapport>.
- Roesch, M. et B. Wampfler (2002), L'implication des ONG dans les politiques publiques. *Microfinance Gateway*. (23). Tiré de : <https://www.microfinancegateway.org/sites/default/files/mfg-fr-publications-diverses-implication-des-ong-dans-les-politiques-publiques-07-2002-bim.pdf>.
- Sandouno M. (2014), Une histoire des frontières guinéennes (années 1880-2010), héritage colonial, Négociation et conflictualité. (Thèse). Université de Toulouse.
Tiré de : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01140352/document>.

- Savard S. et J. Proulx (2012), *Les organismes communautaires au Québec : de la coexistence à la complémentarité*. Tiré de : <http://anserj.ca/index.php/cjnser/article/viewFile/115/71>.
- Sciences Po (2014), *Mesurer l'influence, un « casse-tête » pour le chercheur*. France : Sciences Po. Tiré de : https://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/cr_08122014.pdf.
- Severino, Jean-Michel et François Grünewald, « Ensemble, de l'urgence au développement », La Croix, 12 décembre 2007.
- Sgard, J. (2004), Les multinationales du cœur : les ONG, la politique et le marché. *Cairn*. 2(23), 155-159. Tiré de : <https://www.cairn.info/revue-critique-internationale-2004-2-page-155.htm>.
- Sheppard, E. (2010), *Problème public*. Cairn. 530-538. Tiré de : <https://www.cairn.info/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724611755-page-530.htm>.
- Stangherlin, G. (2001), Les organisations non gouvernementales de coopération au développement. *Cairn*. 9-10(1714-1715), 5-69. Tiré de : <https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2001-9-page-5.htm?contenu=resume>.
- Syll, O. (2005), *Les échanges entre collectivités décentralisées d'Afrique subsaharienne et de l'Union européenne : Une réussite si la condition de la réciprocité est respectée*. (Mémoire de Master 2). Université de Franche-Comté, France. Tiré de : <http://www.bfc-international.org/Memoire-Les-echanges-entre-collectivites-decentralisees-d-Afrique-subsaharienne>.
- Thoenig, J.C. (2014), *Politique publique*. Cairn. 420-427. Tiré de : <https://www.cairn.info/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724615500-page-420.htm>.
- Touré, A. (2017), Protocole de recherche. Exigence du cours POL-8702. [Document non publié]. Université du Québec à Montréal.
- Touré, A. (2018), Projet de recherche. Exigence du cours POL-8531. [Document non publié]. Université du Québec à Montréal.
- Transparency International (2017), Étude de cas sur l'intégrité de la réponse à Ebola en Guinée. Conakry. Tiré de : https://www.urd.org/IMG/pdf/CREATE_Etude_de_cas_Guinee.pdf.
- Un environnement (2000), Rapport pour le Secrétaire général sur les résultats et recommandations de la pré-évaluation sur l'impact environnemental des réfugiés en Guinée. Tiré de : <http://www.grid.unep.ch/guinea/reports/reportrvf.pdf>.

- Université du Québec à Chicoutimi. Les Classiques en sciences sociales.
Initiation aux méthodes des sciences sociales (2000), Tiré de :
http://classiques.uqac.ca/contemporains/loubet_del_bayle_jean_louis/initiation_metho_sc_soc/initiation_metho_sc_soc.html.
- Université Sherbrooke. Équipe de Perspective monde (25 décembre 1993),
 Élection de Lansana Conté à la présidence de la Guinée. Tiré de :
<http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMEve?codeEve=1263>.
- UniverSud-Liège (s.d), L'impact d'Ebola sur le secteur de la santé en
 République de Guinée. Tiré de : <http://www.universud.ulg.ac.be/limpact-debola-sur-le-secteur-de-la-sante-en-republique-de-guinee/>.
- Veilleux, Annie-Claude (2016), Financement des ONG : Actrices ou
 désœuvrées face à la néo libéralisation du développement ? Tiré de :
<https://revuelespritlibre.org/financement-des-ong-actrices-ou-desoeuvrees-face-la-neoliberalisation-du-developpement>.
- Vision Guinée (2014-), Conakry. Tiré de :
<http://www.visionguinee.info/2014/11/04/ebola-en-guinee-on-transformera-cette-maladie-en-opportunite-assure-alpha-conde/>.
- Vitral, Lys, Les Organisations non gouvernementales dans la
 régulation de l'économie mondiale, L'Harmattan, Paris, 2008.

Quelques sites Web également consultés

www.gouvernement.gov.gn.

www.sante.gov.gn.

www.invest.gov.gn.

www.sgg.gov.gn.

www.ancg-guinee.org.