



RAPPORT

ETUDE

SUR LA DÉLIVRANCE DES

AGRÉMENTS

AUX ASSOCIATIONS
GUINÉENNES

NOVEMBRE 2023

Cette publication a été soutenue financièrement par la Fondation Open Society Foundation (OSF) dans le cadre du Projet NFOULEN.

La Fondation OSF-Africa ne partage pas nécessairement les opinions qui y sont exprimées. Les auteurs en sont les seuls responsables.

Aboubacar CONDE
Mamadou Alpha DIALLO

TABLE DES MATIÈRES _____

I.	Introduction :.....	6
II.	Méthodologie	8
III.	Les définitions :	11
-	Association :	11
-	Organisation Non Gouvernementale (ONG) :	11
-	Agrément :	11
IV.	Cadre Juridique :	13
V.	Présentation des résultats :	16
1-	La non-délivrance des agréments :	17
2-	La délivrance et le renouvellement des agréments	20
3-	Les raisons de la non délivrance des agréments :	25
4-	Impact sur de la non délivrance des documents de reconnaissance officielle sur le fonctionnement des OSC.....	27
5-	Les solutions :	29
VI.	Recommandations :	31
VII.	Conclusion :	32

SIGLES ET ABRÉVIATIONS _____

AN : Assemblée Nationale

CNRD : Comité Nationale du Rassemblement pour le Développement

DMR : Direction des Micro Réalisations

DNAPROMA : Direction Nationale de Régulation et de Promotion des Organisations Non Gouvernementales et Mouvements Associatifs

DPJ : Direction Préfectorale de la Jeunesse

FG : Franc Guinéen

MATD : Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation

ONG : Organisation Non Gouvernementale

OSC : Organisation de la Société Civile

OSIWA : Open Society initiative for West Africa

OSF : Open Society Foundations

SERPROMA : Service Nationale de Promotion et de Réglementation des Organisations Non Gouvernementales et Mouvements Associatifs

RÉSUMÉ

La liberté d'association est reconnue par tous les textes fondamentaux de la Guinée. La loi L/2005/013/AN fixant le régime des associations organise la création, la reconnaissance et le fonctionnement des organisations de la société civile en Guinée. Elle impose aux organisations, pour jouir de certains droits (ester en justice, acquérir et administrer des biens...) d'obtenir un agrément délivré par le ministre chargé de l'Administration du territoire ou « par délégation » le gouverneur de Région, le Préfet, le Sous-Préfet selon le cas. Aujourd'hui, cette loi n'est pas tout à fait conforme avec le code civil révisé en 2019 et les lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion qui préconisent « une déclaration préalable et l'enregistrement de cette déclaration ».

En plus de cette contradiction dans les textes de lois, dans les faits (ou pratique) les autorités imposent aux OSC d'avoir un agrément pour mener à bien leurs activités. Malheureusement, les procédures sont non seulement complexes mais il y a surtout un flou total sur la procédure. En plus, les organisations affirment faire face à de grandes difficultés leur empêchant d'obtenir ou de renouveler le document de reconnaissance officiel.

Il ressort que 39 des 123 organisations (32%) ayant participé à cette enquête n'ont jamais réussi à obtenir un agrément malgré les démarches qu'elles ont menées. Par contre, 84 organisations (68%) ont réussi à obtenir leurs agréments. 63% de ces dernières (56 organisations) ont renouvelé leurs agréments au moins une fois. Malgré cela, 20 % ne disposent pas aujourd'hui d'un document de reconnaissance officielle valide. Ce chiffre pourrait être beaucoup plus élevé car 55% des organisations n'ont pas souhaité répondre à la question de la durée de validité de leurs agréments.

Pour continuer à fonctionner, le recours au récépissé, un document provisoire délivré par le SERPROMA devenu DNARPROMA, est devenu systématique pour les organisations n'ayant pu obtenir un agrément. 82% d'entre elles (32 organisations) en disposent actuellement mais seulement 8% de ces agréments étaient valides en Septembre 2023. Aussi, 74% de ces organisations ont affirmé que « leur non reconnaissance officielle leur a empêché d'accéder à des financements ».

Cette enquête s'est aussi intéressée aux raisons de la non délivrance d'agréments aux OSC guinéennes. Elle note l'inefficacité du service de l'Etat en charge des associations et la volonté des autorités de contrôler les organisations de la société civile.

En ce qui concerne les solutions, elle préconise une réforme de la législation pour mettre à jour la loi L/2005/013/AN en la rendant conforme au code civil révisé en 2019 et les lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion. Puis un renforcement du service en charge des associations en le dotant de plus de moyens humains et techniques pour mieux suivre et accompagner les associations guinéennes.

I. INTRODUCTION _____

L'espace civique est défini comme « un ensemble de conditions juridiques, politiques, institutionnelles et pratiques nécessaires aux acteurs non gouvernementaux pour accéder à l'information, s'exprimer, s'associer, s'organiser et participer à la vie publique »¹. De façon concrète, cet espace réunit les libertés d'association, de réunion et d'expression.

En Guinée, les dernières années du régime du Président Alpha Condé ont été marquées par des violations des droits humains dans un contexte de contestation de son projet de troisième mandat. Ces violations ont concerné toutes les libertés publiques. Selon Amnesty International, « entre octobre 2019 et février 2020, plus de 30 personnes ont perdu la vie à l'occasion de manifestations contre le projet de changement de Constitution ». Durant la même période, « plus de dix (10) manifestations ont été interdites par les autorités »².

Concernant la liberté d'association, le rapport sur l'espace civique en Guinée entre 2019 et 2021³, démontre le rétrécissement de celui-ci par des mesures prises par les autorités publiques. Ce rapport révèle que pendant cette période, les autorités ont systématiquement refusé de renouveler les agréments de certaines Organisations de la Société Civile (OSC) à cause notamment de leur opposition au projet de troisième mandat. Ce qui de facto a impacté leur fonctionnement.

C'est donc pour apporter des réponses à cette situation que l'ABLOGUI a mis en place l'initiative Nfoulen (alerter pour protéger l'espace civique) dont l'objectif est d'accroître la résilience des acteurs de l'espace civique, tout en documentant les restrictions des libertés et les violations des droits de l'homme. Pour ce faire, le projet a misé sur la formation des acteurs de l'espace civique, la réalisation d'études et de plaidoyers.

Cette étude sur « la délivrance des agréments aux associations Guinéennes » s'inscrit dans cette stratégie. Elle ambitionne de permettre à tous les acteurs ayant un lien avec l'espace civique d'avoir une meilleure vue sur les obstacles liés à l'enregistrement et au fonctionnement des Organisations de la Société Civile guinéenne. De façon spécifique, il s'agit de:

- Fournir des données quantitatives sur l'enregistrement des Organisations de la Société Civile ;

¹ Scan de l'espace civique. (s. d.). <https://www.oecd.org>. <https://www.oecd.org/gov/open-government/civic%20space%20scan%20fr.pdf>

² Amnesty International. (2021, 1 juin). Guinée : Marcher et mourir. Urgence de justice pour les victimes de répression des manifestations en Guinée. <https://www.amnesty.org/en/documents/afr29/2937/2020/fr/>

³ LES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE GUINÉENNE ET LA RESTRICTION DE L'ESPACE CIVIQUE ENTRE 2019 ET 2021. https://nfoulen.org/uploads/docs/1666185145_compressed_brochurefoulenversionfinale.pdf

- Identifier les obstacles liés à la délivrance et au renouvellement des agréments des OSC ;
- Analyser dans quelles mesures les contraintes administratives liées à la reconnaissance officielle empêchent le bon fonctionnement des OSC ;
- Proposer des pistes de solutions pour améliorer la délivrance des agréments.

II. MÉTHODOLOGIE

Pour atteindre les objectifs de cette étude, nous avons utilisé une approche mixte combinant les méthodes quantitatives et qualitatives.

1- MÉTHODES

La recherche documentaire : Elle s'est d'abord intéressée aux documents concernant l'espace civique produits par des organisations internationales. Cela a permis de mieux cerner les concepts relatifs au domaine.

Ensuite, les différents rapports décrivant la situation des libertés publiques ont été consultés pour compléter et analyser les données quantitatives collectées. Enfin, des textes juridiques internationaux et nationaux ont été étudiés pour étayer le cadre légal relatif à l'espace civique en Guinée.

Enquête quantitative par questionnaire : C'est la principale méthode employée dans le cadre de cette étude. Un questionnaire a été développé par le consultant en collaboration avec l'ABLOGUI. Il a été administré à 123 responsables d'organisations à Conakry et à l'intérieur du pays par des jeunes résidant dans les zones ciblées par l'étude.

Les entretiens individuels : Leur utilisation visait à recueillir les explications, les priorités et les ambitions des autorités dans le cadre de la reconnaissance officielle des associations. Malheureusement, toutes nos tentatives pour avoir un entretien avec la Directrice Nationale de Régulation et de Promotion des Organisations non gouvernementales et Mouvements Associatifs (DNARPROMA) ont été vaines.

Ainsi, un seul entretien individuel a été réalisé avec un responsable de programme de la fondation Open Society Initiative for West Africa-OSIWA (devenue Open Society Foundations - OSF).

2- POPULATION CIBLE DE L'ÉTUDE ET ÉCHANTILLONNAGE

Cette étude a ciblé les associations guinéennes actives créées avant 2001 et dont les sièges se trouvent à Conakry ou dans les chefs-lieux des 7 régions administratives de la Guinée. Ont été exclu de cette étude : les ONG étrangères, celles ayant moins de 2 ans d'activités ou n'ayant pas leurs sièges à Conakry ou dans l'un des chefs-lieux des 7 régions administratives de la Guinée.

Ne disposant pas de base de données des OSC guinéennes officielles pouvant servir de taille de la population dans le cadre de la définition de l'échantillon de collecte,

l'ABLOGUI et ses partenaires ont compilé leurs listes d'organisations pour constituer une base de données de 140 organisations (dont certaines sont des faïtières et des réseaux).

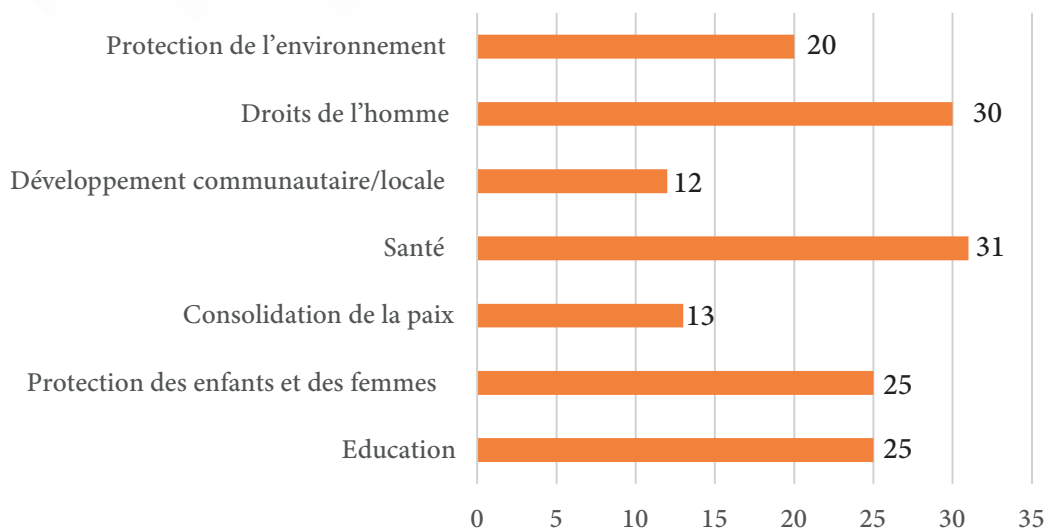
Toutes les entités sur cette liste ont été sollicitées pour répondre à l'enquête quantitative par questionnaire. Au final, ce sont 123 responsables d'OSC (dont 30% de femmes) qui ont accepté de répondre au questionnaire soit une participation de près de 88%. Aussi, 55% d'entre eux ont été rencontrés à Conakry et 45% à l'intérieur du pays.

Répartition par localité et par genre des responsables d'organisations qui ont participé à l'enquête :

Localités	Resp. Femmes	Resp. Hommes	Total général
Conakry	17	51	68
Faranah	1	4	5
Kankan	2	6	8
Kindia	1	5	6
Mamou	3	8	11
Nzérékoré	13	12	25
Total général	37	86	123

Ces organisations interviennent dans plusieurs domaines de la vie nationale. Les principaux domaines qui ont été mentionnés sont : L'éducation (17% des organisations), la protection des enfants et des femmes (17%), la santé (25%), les droits de l'homme (24%) et la protection de l'environnement (16%).

Principaux domaines d'intervention des OSC ayant participé à l'enquête



3 - LA COLLECTE DE DONNÉES

Pour collecter ces données, 8 enquêteurs (4 à Conakry et 4 à l'intérieur du pays) ont été mobilisés. Ils ont été formés en mode hybride (présentiel/en ligne) par le consultant sur tous les aspects de la collecte et sur l'utilisation de l'application Kobocollect installée dans leurs smartphones pour collecter les données auprès des cibles.

La collecte des données s'est déroulée entre mars et avril 2023.

4 - LES LIMITES

La principale limite de cette étude réside dans le fait de n'avoir pas une base de données exhaustive de la population cible. Cela aurait permis de définir un échantillon représentatif avec précision et d'éviter un probable biais de sélection.

Aussi, le fait de n'avoir pas pu nous entretenir avec les autorités en charge de la reconnaissance officielle des associations en Guinée est un réel manque à gagner en matière d'explication et d'informations sur les actions actuellement mises en œuvre dans ce domaine.

III. LES DÉFINITIONS _____

- ASSOCIATION

Les Lignes Directrices sur la Liberté d'Association et de Réunion de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples définissent une association comme : un organisme indépendant, organisé et sans but lucratif qui repose sur le regroupement volontaire de personnes ayant un intérêt, une activité ou un objectif commun. Une telle association peut être formelle (de jure) ou informelle (de facto). Une association formelle (de jure) est une association dotée d'une personnalité juridique ; Une association informelle (de facto) est une association qui n'a pas de personnalité juridique, mais qui a néanmoins une forme ou une structure institutionnelle⁴.

Quant à la loi L013 qui demeure à date le texte de référence des associations et mouvements associatifs en Guinée, elle définit l'association (chap. 2, art 3) comme étant une convention par laquelle des personnes physiques ou morales mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances, leurs moyens ou leurs actions pour la promotion d'activités de nature professionnelle, sociale, scientifique, éducative, culturelle ou sportive dans un but non lucratif. Elle est régie par les dispositions de la présente loi et les principes généraux de droit applicables aux contrats et obligations.

- ORGANISATION NON GOUVERNEMENTALE (ONG)

Selon la Loi L013 (Chap.VI, art. 17 et suivant), est appelé ONG, toute association à but non lucratif, qui se consacre à des œuvres humanitaires et/ou de développement sans rétribution de biens et de services à ses membres. Cette définition corrobore avec celle du média des acteurs de développement⁵ qui s'appuie sur la loi 1901 de France pour décrire une ONG comme « une association d'intérêt public qui ne relève ni de l'Etat, ni d'Institutions internationales »

- AGRÉMENT

D'après le dictionnaire le Larousse, le mot agrément vient du verbe agréer, c'est une action par laquelle quelqu'un, et en particulier celui qui détient un pouvoir, approuve, autorise quelque chose ; C'est aussi une permission accordée par l'État à une personne physique ou morale, nécessaire pour exercer certaines activités.

La loi L013 décrit l'agrément en son article 7 comme : un document administratif qui constate l'existence de la personnalité morale d'une association et lui confère le plein exercice de ses droits.

⁴ Les Lignes directrices, sur la liberté d'association et de réunion de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (la Commission africaine) ont été adoptées lors de sa 60ème Session ordinaire tenue à Niamey au Niger du 8 au 22 mai 2017, faisant suite à sa Résolution 319 (LVII) 2015...

⁵ Quelles différences entre ONG et association ? | CareNews PRO. (s. d.). <https://www.carenews.com/fr/news/quelles-differences-entre-ong-et-association>

- **RÉCÉPISSÉ**

Le dictionnaire le Larousse définit un récépissé comme étant un écrit constatant qu'un objet, une somme d'argent ou un document donné a été reçu.

Dans le cadre de cette enquête, il s'agit du document délivré par le Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation (MATD) pour d'une part servir d'accusé de réception, mais aussi autoriser le demandeur de réaliser des activités de façon provisoire sur une période donnée (6 mois le plus souvent).

IV. CADRE JURIDIQUE _____

Toutes les constitutions Guinéennes ont reconnu la liberté d'association. La charte de la transition (conduite par le CNRD depuis le 05 septembre 2021) actuellement en vigueur stipule à son article 34 : « Les libertés d'association, de réunion, de presse et de publication sont garanties. La loi détermine les conditions de leur exercice ».

Mais de façon spécifique, les questions relatives à l'exercice de la liberté d'association sont abordées dans la loi L/2005/013/AN portant régime des associations. Cette loi consacre son chapitre II à la création et à la reconnaissance des associations.

Elle y désigne le Ministre en charge de l'Administration du territoire ou « par délégation » le Gouverneur de Région, le Préfet, le Sous-Préfet selon le cas, comme autorité administrative compétente pour la constitution des associations.

La reconnaissance officielle, objet de cette étude, est clairement abordée à l'article 7 qui décrit aussi la procédure d'obtention de l'agrément : « Les Associations et/ou les Unions d'Associations régulièrement constituées acquièrent la personnalité morale.

L'Agrément Administratif constate l'existence de cette personnalité morale et lui confère le plein exercice de ses droits.

L'Agrément est délivré par l'Autorité compétente dans un délai maximum de quatre vingt dix (90) jours à compter de la date de dépôt des actes constitutifs auprès de l'Administration ».

Plus loin dans le chapitre « droits et devoirs », la loi réserve les droits d'ester en justice, d'administrer des biens, de recevoir des dons, legs et ressources de l'Etat... aux « associations régulièrement agréées ».

- **LE CODE CIVIL PROCLAME UN RÉGIME DÉCLARATIF POUR LA RECONNAISSANCE DES ASSOCIATIONS :**

Le nouveau code civil adopté par l'Assemblée Nationale en 2019 comporte plusieurs dispositions relatives aux associations. Contrairement à la loi L/2005/013/AN qui impose l'obtention d'un agrément pour avoir accès à certains droits, il instaure un système de déclaration ne nécessitant pas d'agrément pour les associations nationales.

« L'association se forme librement sans aucune formalité autre que celle de la déclaration préalable et de l'enregistrement de cette déclaration.

L'autorité administrative compétente ne peut refuser l'enregistrement que pour des motifs de légalité et notamment :

- *Si les statuts ne sont pas conformes aux dispositions de l'article 1607 ci-dessous ;*
- *Si l'objet de l'association est illicite ou s'il résulte de présomptions graves et concordantes que sa constitution est en fait destinée à porter atteinte à l'ordre public ;*
- *Si l'association constitue en fait la reconduction d'une association dissoute par l'autorité judiciaire.*

Le refus d'enregistrement est motivé ; il peut faire l'objet du recours pour excès de pouvoir devant la Cour suprême. Les associations étrangères sont soumises à l'autorisation préalable de l'autorité de tutelle... », article 1605.

Plus loin, le premier alinéa de l'article 1610 explique la procédure d'enregistrement : « Dès sa constitution, l'association est déclarée par dépôt de ses statuts auprès de l'autorité compétente. Les statuts sont déposés en double exemplaire. Il est donné récépissé de ce dépôt aux déclarants... ».

- **LA L/2005/013/AN N'EST PAS CONFORME AUX LIGNES DIRECTRICES SUR LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION ET DE RÉUNION EN AFRIQUE**

Adoptées en mai 2017, les lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion en Afrique clarifient les conditions de mise en œuvre de la liberté d'expression et de réunion stipulées à l'article 10 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP). Elles se basent sur dix 10 principes fondamentaux dont deux (2) sont en lien direct avec l'objet de cette étude. L'impartialité des organismes de gouvernance qui stipule que « les autorités chargées du contrôle de la gouvernance exerce leur tâche en toute impartialité et de manière équitable » et les procédures simples et transparentes qui proclament que « les procédures relatives à la gouvernance des associations et des réunions sont claires, simples et transparentes ».

Au-delà de ces principes, les lignes directrices proclament d'emblée à son point 13 le régime déclaratif. « *La déclaration relève du régime de notification et non d'autorisation, ce qui laisse présumer l'obtention du statut juridique dès réception de la notification. La procédure de déclaration est normalement simple, claire, non discriminatoire, ni fastidieuse, une formalité ne revêtant pas de caractère discrétionnaire. Si la loi autorise le rejet de la demande de reconnaissance, l'autorité compétente est tenue d'exposer sommairement et clairement les motifs légaux pour ce faire, conformément aux normes régionales et internationales relatives aux droits humains*».

Au point 11, les lignes directrices avaient déjà prévenu les gouvernements. « Les États ne sauraient contraindre les associations à se faire enregistrer pour avoir droit de cité et fonctionner librement. Les associations informelles (de facto) ne peuvent être punies, ni pénalisées en droit ou en fait au motif qu'elles ne jouissent pas d'un statut officiel (de jure) ».

Dans le même sillage, elles rejettent l'obligation faites aux associations de s'enregistrer à des intervalles de temps réguliers : « Les associations ne sont pas tenues de se faire enregistrer plus d'une fois, ni de renouveler cet acte de déclaration ».

Adoptée 12 ans avant les lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion en Afrique, il apparaît clairement que la loi L/2005/013/AN ne prend pas en compte la plupart des points du texte régional relatifs à la reconnaissance officielle des associations. Dès lors, il apparaît clairement la nécessité de réviser la L/2005/013/AN pour la rendre conforme aux engagements de la Guinée.

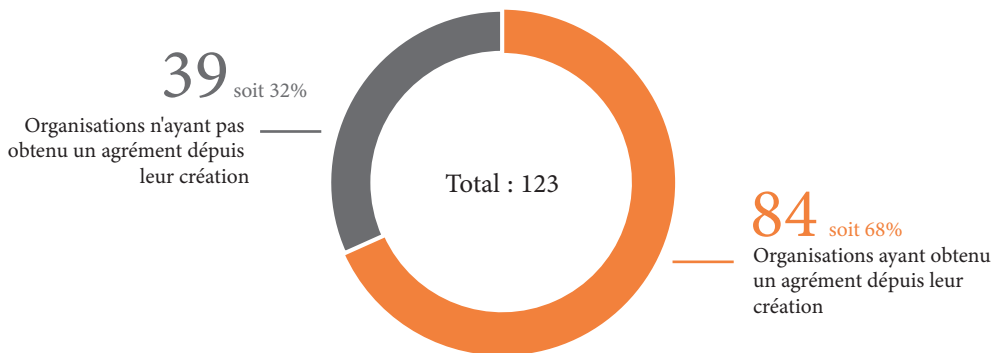
⁶ Point 17 des lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion en Afrique

V. PRÉSENTATION DES RÉSULTATS

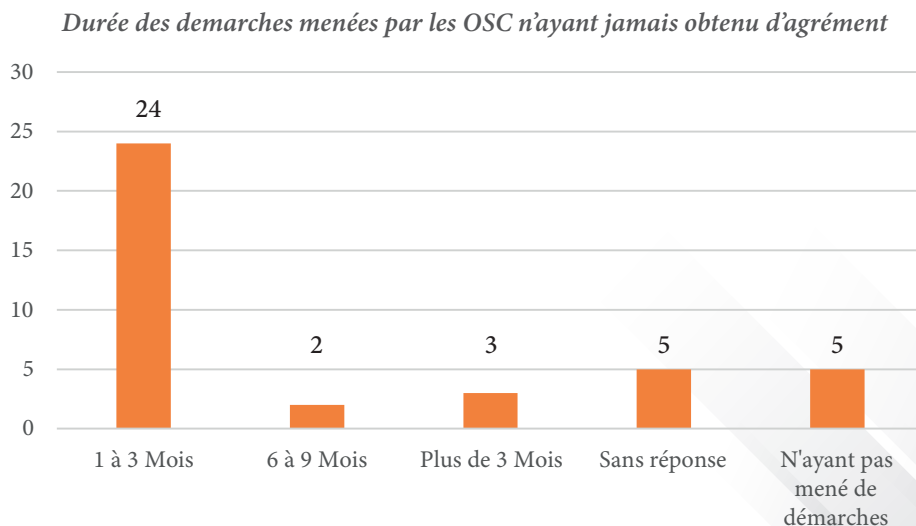
I- LA NON-DÉLIVRANCE DES AGRÉMENTS :

1.1 Des organisations empêchées d'obtenir un agrément

Sur les 123 organisations ayant participé à cette étude, 84 d'entre elles (68%) déclarent avoir obtenu un agrément à l'issue de leurs procédures d'établissement. En revanche, 39 organisations (32%) n'ont jamais réussi à obtenir le précieux sésame. Plus de 84% (33 organisations) de ces organisations « sans agrément » ont leurs sièges à Conakry et recherchent un agrément national.

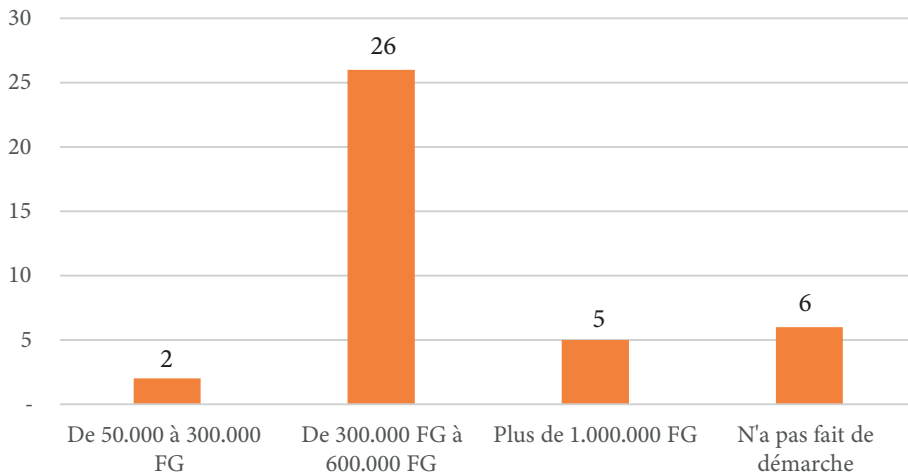


Pourtant, 85% des organisations n'ayant pas obtenu d'agrément (34 organisations) ont affirmé avoir mené des démarches auprès des autorités compétentes pour obtenir un agrément national. Pour 60% d'entre elles (24 organisations), les démarches ont duré entre 1 à 3 mois alors que pour 13% (5 organisations) les démarches ont duré plus de 3 mois.



Au-delà du temps consacré à ces démarches, ces organisations ont aussi déboursé des sommes pour un service qu'elles n'ont finalement pas obtenu. 5% des organisations (2 organisations) ont déboursé entre 50.000 à 300.000 FG, 67% (26 organisations) entre 300.000 à 600.000 FG et 13% (5 organisations) ont payé plus de 1.000.000 FG. Les autres (6 organisations) n'ont soit pas effectué de démarches, soit n'ont pas répondu à la question.

Montants déboursés dans les démarches par les OSC n'ayant pas obtenu d'agrément.



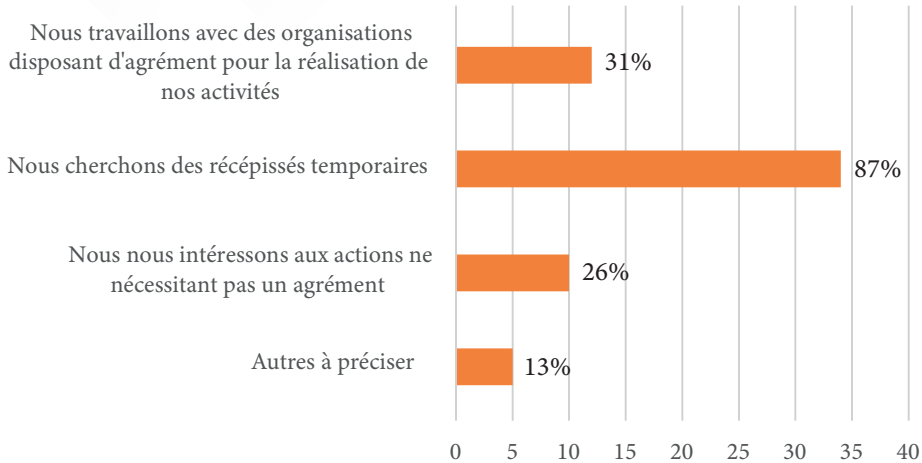
1.2 Des solutions pour continuer leurs engagements citoyens

- « S'intéresser qu'à des actions ne nécessitant pas d'agréments »

Les associations n'ayant pas pu obtenir d'agrément se trouvent dans une difficulté juridique pour se faire reconnaître et contracter avec d'autres entités. Pour continuer à fonctionner et assurer leurs engagements citoyens, elles utilisent plusieurs stratégies.

26% d'entre elles (10 organisations) affirment ne s'intéresser qu'à des actions ne nécessitant pas d'agréments. Ce sont principalement des activités communautaires qui ne les obligent pas à interagir directement avec les autorités. 31% (12 organisations) privilégient la collaboration avec des organisations disposant d'agrément pour la réalisation de leurs activités. Cette stratégie est pratique pour réaliser certains types d'activités mais sur le long terme, elle ne permet pas leur développement et leur contribution au développement et la consolidation de la gouvernance démocratique.

Fonctionnement des organisations sans agrément



- *Le récépissé pour fonctionner*

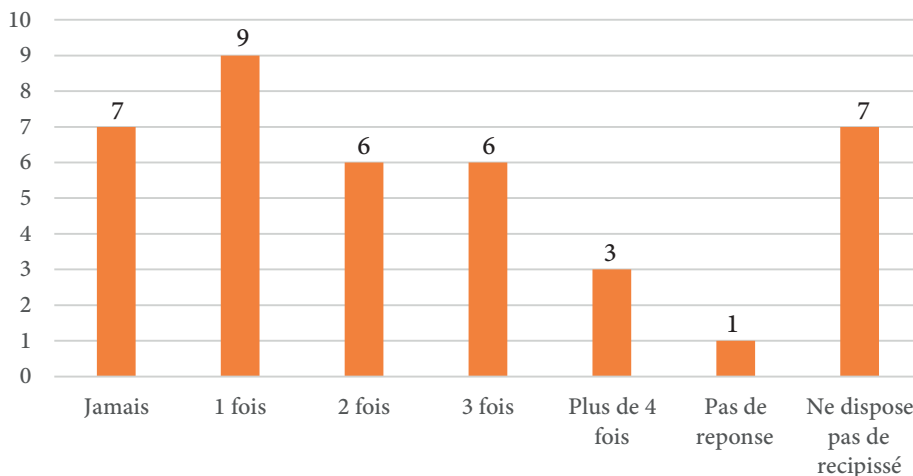
Le recours aux récépissés « temporaires » est de loin le principal moyen qu'utilisent les associations guinéennes n'ayant pas pu obtenir un agrément. 87% d'entre elles font recours à des « récépissés temporaires » pour continuer à fonctionner.

A la base, le récépissé est un document provisoire délivré par le SERPROMA (actuel DNARPROMA) censé prouver qu'une association a fait une demande d'agrément. Il permet à l'association de fonctionner durant les 90 jours qui suivent le dépôt de sa demande. Mais compte tenu du fait qu'elle n'obtienne jamais de réponse à leur demande, les associations sont obligées de renouveler sans cesse ce document provisoire. Aussi bien que le SERPROMA a rallongé sa validité jusqu'à 12 mois. Cela, sans aucune base légale.

L'avantage du récépissé réside dans le fait que de nombreuses entités (partenaires techniques et financiers, banques...) le considèrent comme équivalent à l'agrément. Résultat, 82% (32 organisations) des associations n'ayant pas d'agrément en disposent et s'en contentent. Mais au-delà, même les organisations qui ont réussi à obtenir leur agrément sont obligées de recourir à des récépissés à l'expiration de celui-ci.

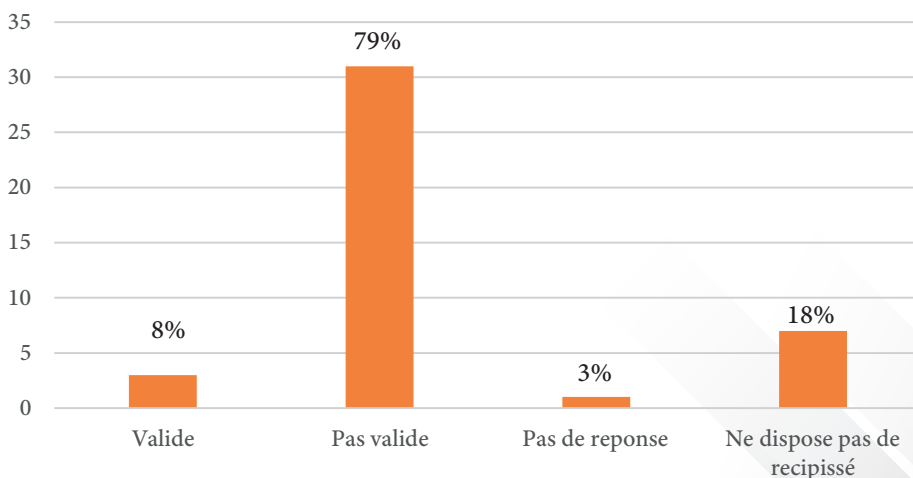
Le grand problème avec les récépissés, c'est leur durée de validité assez réduite (de 6 à 12 mois). Seulement 18% de ces associations (7 organisations) ne l'ont jamais renouvelé. 23% (organisations) l'ont renouvelé une fois, 15% (6 organisations) l'ont renouvelé 2 fois, 15% l'ont fait 3 fois et 8% (3 organisations) l'ont renouvelé plus de 4 fois.

Nombre de fois que les organisations ont eu à renouveler leur agrément



Malgré cela, seulement 8% des récépissés détenus par ces associations sont valides en août 2023 contre 79% qui ont expiré avant. A défaut d'obtenir un agrément, renouveler ce récépissé revêt une importance capitale pour ces organisations.

Validité des recipissés détenus par les OSC n'ayant jamais obtenus d'agrément (Août 2023)



- *La situation de la délivrance des agréments ne s'est pas encore améliorée :*

Les dernières années de pouvoir du Président Alpha Condé ont été difficiles pour la société civile guinéenne. La liberté d'association a été sérieusement ébranlée⁷. L'avènement du CNRD le 05 Septembre 2021 a donc suscité beaucoup d'espoir dans le milieu des associations en Guinée. La nomination d'un acteur de la société civile au Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation a poussé beaucoup d'acteurs à croire à un changement dans la gestion de la reconnaissance officielle des associations guinéennes.

Mais plusieurs mois après, la plupart des responsables d'OSC affirment qu'aucun changement significatif n'est encore visible dans ce domaine. Beaucoup d'organisations attendent toujours le renouvellement de leurs agréments. Et vu l'échec de nos nombreuses tentatives de réalisation d'une interview avec la DNARPROMA dans le cadre de cette étude, nous n'avons aucune information sur l'existence d'une quelconque réforme allant dans le sens d'améliorer la délivrance des agréments aux associations guinéennes.

« Nous avons déposé une demande d'agrément en mars 2023. Nous sommes en octobre et nous n'avons toujours pas eu de réponses » témoigne le secrétaire général d'une OSC en brandissant l'accusé de réception de sa demande.

2- LA DÉLIVRANCE ET LE RENOUELEMENT DES AGRÉMENTS :

2.1 Type, durée et conditions d'obtention des agréments

Les organisations demandent des agréments en fonction de la couverture géographique de leurs activités. Néanmoins, les organisations disposant d'un agrément national sont les plus nombreux comme le montre le tableau ci-dessous :

Type d'agrément	Nombre d'OSC	Pourcentage
Agrément National	35	27,5%
Agrément Préfectoral	24	20%
Agrément Régional	24	20%
Agrément Communal	1	0,5%
Organisations n'ayant pas obtenu d'agrément	39	32%
Total	123	100%

⁷ « LES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE GUINÉENNE ET LA RESTRICTION DE L'ESPACE CIVIQUE ENTRE 2019 ET 2021. https://nfoulen.org/uploads/docs/1666185145_compressed_brochurefoulenversionfinale.pdf

Plusieurs retours d'expériences collectées dans le cadre de cette étude soutiennent qu'il est plus facile pour les Associations d'obtenir des agréments au niveau local qu'au niveau national. « Partant de toutes les démarches réalisées sous ma direction, je peux vous dire qu'à date, l'obtention des documents de reconnaissance officielle au niveau local ne pose pas assez de problèmes contrairement au niveau National » nous a confié un responsable d'une organisation locale devenue une ONG nationale.

D'ailleurs, dans son rapport « **LES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE GUINÉENNE ET LA RESTRICTION DE L'ESPACE CIVIQUE ENTRE 2019 ET 2021** », l'ABLOGUI notait que le recours aux agréments locaux était devenu une stratégie de certaines organisations pour éviter les conséquences du non renouvellement de leur agrément national. « Face au refus des autorités nationales, certaines OSC se tournent vers les autorités au niveau régional ou communal pour obtenir un agrément ».

Les 84 organisations (68% des répondants) ont réussi à obtenir un agrément à l'issue de leurs démarches qui commencent par la prise de contact avec le service dédié (SERPROMA devenu DNARPROMA) du MATD ou les services déconcentrés (Gouvernorat, Direction de Micro Réalisation-DMR, Direction Préfectorale de la Jeunesse - DPJ) dans les capitales régionales et les préfetures.

Ces organisations ont presque toutes affirmées avoir déposé les copies des documents suivants :

- *Statuts et Règlement intérieur ;*
- *Fiche signalétique ;*
- *Procès-verbal d'assemblée générale constitutive.*

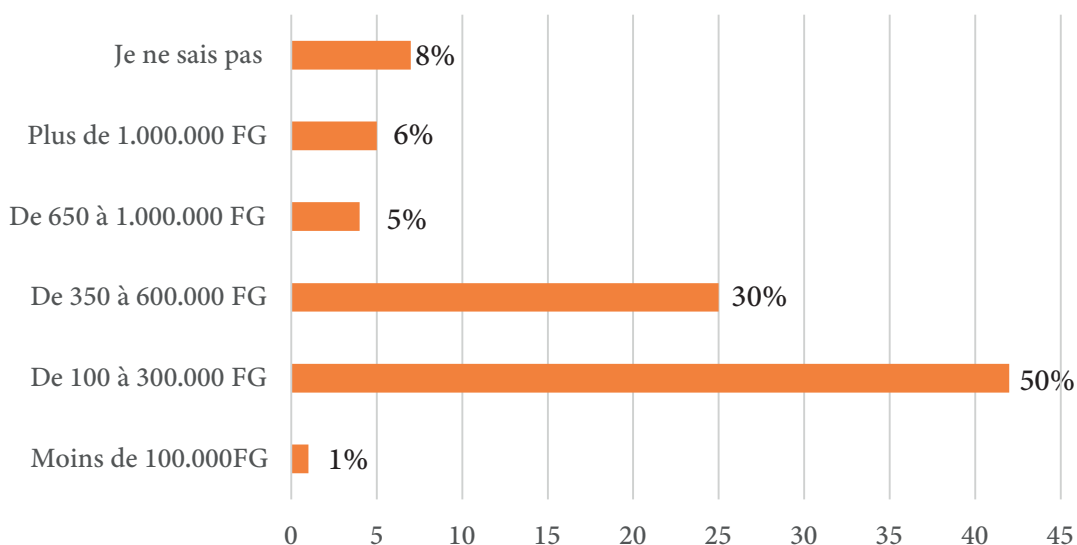
Ces démarches ont duré moins de 3 mois pour seulement 4% (3 organisations) de ces organisations, 1 à 3 mois pour 82% (69 organisations) et 3 à 6 mois pour 10% (8 organisations).

Pour obtenir leur agrément, la grande majorité (93%) des organisations ont déclaré avoir payé une somme d'argent. Il ressort des données collectées que ce montant varie d'une organisation à une autre "en fonction de la tête du demandeur".

En effet, 50% (42 organisations) ont déboursé entre 100.000 à 300.000 FG, 30% de 350.000 à 600.000 FG, 11% (9 organisations) plus de 650.000 et 8% (7 organisations) n'ont pas souhaité répondre à cette question. La plupart d'entre elles ont trouvé ces montants exorbitants et ont qualifié le service de "piètre" qualité au vu des tracasseries auxquelles elles ont été confrontées.

« Ce qui m'a marqué, c'est de voir l'autorité nous priver de ce qui nous revient de droit afin de réaliser nos activités. Si l'on n'a pas d'argent, c'est très difficile d'obtenir un agrément » a affirmé une responsable d'une organisation de protection de l'environnement rencontrée à Conakry.

Montants déboursés par les OSC ayant obtenu un agrément



Les organisations ayant obtenu leur agrément entre 2016 et 2023 ont déboursé en moyenne :

268.750 FG pour un agrément préfectoral

397.368 FG pour un agrément régional

875.000 FG pour un agrément national

2.2 Le renouvellement de l'agrément :

- *Une base légale introuvable*

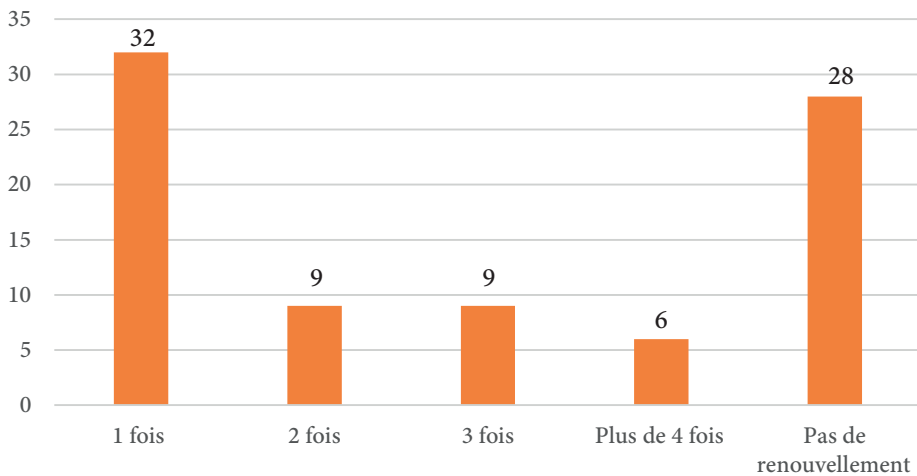
Les agréments qui sont délivrés au niveau national ont très majoritairement une durée de 3 ans. Cela oblige les OSC Guinéennes à constamment tenter de renouveler leur document de reconnaissance officielle.

Pourtant, la loi L/2005/013/AN ne mentionne pas de période de validité pour les agréments. Dans le même sens, les lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion en Afrique stipule que « les associations ne sont pas tenues de se faire enregistrer plus d'une fois, ni de renouveler cet acte de déclaration⁸ ».

- *« Les mêmes difficultés qu'à la première demande d'agrément »*

67% des organisations (56 organisations) ont eu à renouveler leur agrément. Pour être précis, 38% d'entre elles l'ont fait au moins une fois, 29% plus de deux fois contre 33% qui n'ont pas encore fait de renouvellement.

Nombre de renouvellement d'agrément



⁸ Point 17 des lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion en Afrique

Les organisations ayant renouvelé leur agrément ont mentionné que les documents sollicités par l'autorité compétente (MATD) lors du renouvellement sont généralement :

- *Une copie de l'agrément/récépissé précédent ;*
- *Une demande manuscrite de renouvellement ;*
- *Une copie du rapport annuel ou semestriel ;*
- *Une copie des procès-verbaux de réunion ;*
- *Le plan d'action (moins souvent demandé).*

En plus de ces documents, les organisations devront effectuer le paiement d'un montant variant entre 100.000 à 500.000 FG "selon la tête du client".

« En principe, le processus de renouvellement devrait être plus simple et facile que la première obtention. Malheureusement, c'est le contraire aujourd'hui. Le renouvellement est plus compliqué. Dans notre cas, c'est une connaissance qui nous a facilité le processus d'obtention, sinon nous serions encore dans cette situation d'irrégularité involontaire » témoigne le Directeur exécutif d'une association à Nzérékoré.

De l'analyse des réponses fournies par les organisations, on peut déduire qu'une procédure harmonisée de demande de renouvellement des agréments expirés n'est pas respectée. Les services administratifs compétents gèrent les demandes d'obtention de documents de reconnaissance officielle en fonction de leur bon vouloir et des affinités (sociale/hiéarchique) ou de la capacité financière du demandeur.

« Nous avons obtenu un agrément en 2011 qui a expiré en 2014. Depuis, nous avons introduit trois demandes de renouvellement qui se sont soldées à chaque fois par le paiement d'au moins 600.000 FG et la remise d'un récépissé nous permettant de fonctionner pendant 1 an. En 2023, nous avons encore fait une demande de renouvellement, mais plus de 4 mois après, le MATD ne nous a pas toujours pas répondu » affirme un responsable d'une OSC en pointe dans le Contrôle Citoyen de l'Action Publique interviewé à Conakry.

- *« Une façon de faire » décriée*

Que cela soit pour une première demande ou un renouvellement, le processus de délivrance des documents de reconnaissance officielle des associations reste très décrié par celles-ci. L'immense majorité des organisations décrivent négativement leurs expériences en matière de reconnaissance officielle surtout pour les agréments nationaux. Les propos suivants donnent un aperçu sur le ressenti des responsables d'OSC rencontrés dans le cadre de cette étude.

« Au niveau national, les cadres du SERPROMA disent qu'ils sont occupés mais en réalité, ils ne font rien de concret. Vous pouvez marcher plus de 2 à 3 mois sans rien avoir concrètement et le mal dans cela est que personne ne vous dira la vérité. Bref, nous rencontrons assez de difficultés et aucune raison valable n'est donnée par les autorités compétentes », témoignage du responsable d'une OSC basée en Haute Guinée.

« *Il n'y a pas d'accompagnement pour les demandeurs d'agrément. Aucun respect pour nous les OSC. Les cadres visent plus l'argent que le travail pour lequel ils sont payés* »
Témoignage du responsable d'une organisation disposant d'un agrément régional à Nzérékoré.

« *Tout est lié aux relations. Plus vous avez des relations, plus les choses deviennent très faciles* » témoignage d'un responsable d'une association de protection des enfants évoluant à l'intérieur du pays.

« *C'est le retard dans la procédure d'obtention des agréments ou renouvellement. La lenteur ou lourdeur des cadres font que beaucoup d'OSC perdent des financements* ». Témoignage du responsable administratif et financier d'une organisation de développement communautaire rencontrée dans le cadre de cette étude.

3- LES RAISONS DE LA NON DÉLIVRANCE DES AGRÉMENTS

L'analyse des réponses fournies dans le cadre de cette étude et la revue documentaire nous permettent de relever plusieurs raisons à cette situation dont les principales sont :

3.1 L'inefficacité du service de l'Etat en charge des associations :

Le SERPROMA (Service National de Réglementation et de la Promotion des Organisations non gouvernementales et Mouvements Associatifs) devenu DNAPROMA (Direction Nationale de Régulation et de Promotion des ONG et Mouvements Associatifs) sous l'ère du CNRD est l'entité étatique relevant du Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation qui est chargée de recueillir et d'étudier les demandes d'agrément.

Mais, plusieurs acteurs de la société civile estiment que cette entité a eu un fonctionnement qui « laisse à désirer » depuis plusieurs années.. « *Le SERPROMA n'a pas pu remplir les missions qui vont de la régulation à l'accompagnement des ONG. Elle n'a jamais été capable de mettre en place des procédures transparentes d'obtention et de renouvellement des agréments* » a affirmé un responsable d'une ONG rencontré à Conakry.

“LE RAPPORT D’INDICE DE PÉRENNISATION DES ONG 2020” va aussi dans le même sens en notant que: “Le SERPROMA est chargé d’effectuer des missions d’appui, de supervision et d’évaluation auprès des OSC, mais, faute de moyens, il ne l’a pas fait en 2020”.

A cela s’ajoute, un manque criard de moyen. Cette situation de dénuement a atteint son paroxysme quand le service s’est retrouvé plusieurs mois sans siège. « Malgré l’existence de textes favorables, les OSC ont connu d’énormes difficultés à se faire enregistrer au niveau national en 2019, principalement parce que le SERPROMA a été inactif, car il a été délogé pendant plusieurs mois par une famille qui en revendiquait la propriété »⁹.

Selon certains responsables d’ONG, tout cela a favorisé un climat de corruption et de clientélisme. « Quand vous vous rendez au MATD pour une demande d’agrément, si vous rencontrez 10 personnes, vous obtiendrez 10 informations différentes ; on dirait que ces personnes ne travaillent pas au même endroit ou dans le même service. Tout le monde vous demande de l’argent, aucune procédure claire » a déclaré un responsable d’une ONG à Conakry.

3.2 La volonté des autorités de contrôler les organisations de la société civile :

« Autant il est difficile pour les organisations indépendantes d’obtenir ou de renouveler leur agrément, autant cela a toujours été facile par les organisations proches de ceux qui dirigent. » nous a confié un responsable de la société civile rencontré à Conakry. Comme lui, plusieurs autres responsables d’organisations reconnaissent qu’il y a « du deux poids, deux mesures dans le traitement des OSC ».

Le gouvernement a pendant longtemps dénoncé « l’engagement » politique de certaines organisations de la société civile. En juillet 2019 alors que la contestation du projet du troisième mandat du Président Alpha Condé commençait, le Ministre de l’administration du territoire et de la décentralisation de l’époque dénonçait en ces termes :

« Tout est à l’opposé des objectifs déclinés dans l’agrément dont ils sont bénéficiaires pour ceux ou celles qui en détiennent un. Personne ne respecte son objectif. Toutes ces organisations se lancent dans des débats politiques pour s’attaquer à l’Etat. Désormais des mesures sont prises contre ces structures qui ne respectent pas leur ligne éditoriale. Elles sont apolitiques et à but non lucratif. Donc, elles doivent respecter leur rôle¹⁰».

⁹ LE RAPPORT D’INDICE DE PÉRENNISATION DES ONG 2019, CENAFOD.

¹⁰ Diallo, A. (2019, 19 juin). Guinée : les associations et ONG menacées par l’Etat. Aminata.com L’information en Guinée et dans le monde. <https://aminata.com/guinee-les-associations-et-ong-menacees-par-letat/>

Dans son étude « LES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE GUINÉENNE ET LA RESTRICTION DE L'ESPACE CIVIQUE ENTRE 2019 ET 2021 », L'ABLOGUI a ressorti que les autorités ont mis en œuvre des actions pour porter atteinte au bon fonctionnement de certaines organisations de la société civile. Ces actions ont touché les OSC critiques envers la gouvernance de l'époque. « La principale action était le refus de renouveler les agréments de ces organisations »¹¹.

Plusieurs organisations en pointe dans la lutte contre le troisième mandat du Président Alpha Condé ont accusé les autorités guinéennes d'avoir utilisé les questions liées à leur agrément pour « s'en prendre » à elles. « Malgré leurs expériences et leurs notoriétés dans leurs domaines, les autorités ont systématiquement refusé de répondre à leur demande de renouvellement de leurs agréments arrivés à expiration »¹².

Malgré le changement de régime intervenu depuis le 05 septembre 2021, de nombreuses organisations subissent le non renouvellement de leurs agréments. « Nous avons fait une demande avec tous les documents requis en mars 2023. Depuis, nous n'avons reçu aucun retour. Nous attendons » témoigne un responsable d'une organisation travaillant dans le domaine de la gouvernance et du contrôle citoyen de l'action publique.

4- IMPACT DE LA NON DÉLIVRANCE DES DOCUMENTS DE RECONNAISSANCE OFFICIELLE SUR LE FONCTIONNEMENT DES OSC :

4.1 L'agrément, un document important pour le bon fonctionnement des OSC :

Les documents de reconnaissance officielle sont délivrés par le MATD à la demande des OSC pour leur permettre de réaliser leurs différentes activités en toute légalité et sans contraintes d'une quelconque entité publique ou privée. Les partenaires techniques et financiers qui les accompagnent, conditionnent très souvent leurs soutiens (surtout financiers) par l'existence d'une reconnaissance parmi les documents administratifs des OSC.

« Idéalement et par principe, nous ne travaillons qu'avec des OSC qui détiennent un document de reconnaissance officielle. Toutefois, vu le contexte, nous sommes quelquefois flexibles avec des organisations qui ont des initiatives pertinentes, mais qui rencontrent des difficultés d'obtention dudit document. Cette flexibilité peut être un appui institutionnel favorisant leur éligibilité à l'obtention d'un agrément ou d'un récépissé temporaire en attendant que l'autorité compétente ne leur délivre un agrément.

¹¹ « LES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE GUINÉENNE ET LA RESTRICTION DE L'ESPACE CIVIQUE ENTRE 2019 ET 2021. https://nfoulen.org/uploads/docs/1666185145_compressed_brochurefoulenversionfinale.pdf

¹² Idem

Ceci est valable pour les nouvelles OSC comme pour celles avec qui nous avons déjà des partenariats dans le cadre de l'implémentation de projets » Chargé de programme d'OSIWA Guinée.

Ce témoignage démontre l'importance des documents de reconnaissance officielle pour le bon fonctionnement et le développement des OSC. Les organisations ayant participé à cette étude perçoivent cela. C'est pourquoi 96% de leurs responsables estiment que l'obtention d'une reconnaissance officielle est obligatoire pour le bon fonctionnement de leur organisation.

« Nous sommes un réseau sous régional, chaque représentation membre doit avoir un agrément. Toutes les autres représentations pays ont leurs agréments nationaux sauf nous ; et cela nous porte préjudice. Nos principaux bailleurs accordent les financements au bureau sous régional qui appuie nos petites actions ici. A cause du manque d'agrément, nous n'avons jamais réussi à lever directement des fonds pour notre représentation pays » explique un responsable d'une OSC rencontré dans la commune de Ratoma.

4.2 Les conséquences sur l'accès aux financements :

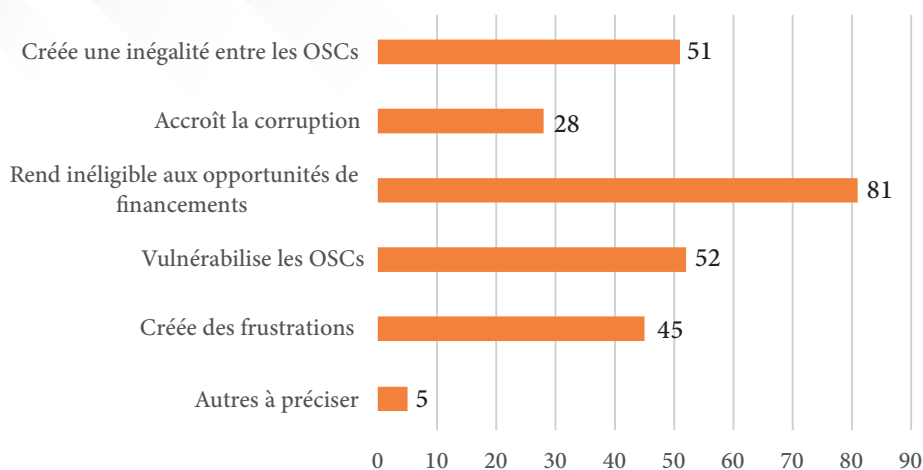
Quand nous avons demandé aux organisations ayant participé à cette étude si de façon concrète le fait de n'avoir pas un document de reconnaissance officielle valide les a empêchés d'obtenir des financements, 58% d'elles elles (71 organisations) ont répondu par l'affirmative contre 42% (52 organisations) qui pensent le contraire.

« On devait réaliser une étude par rapport à la perception des citoyens dans un certain nombre de secteurs. Mais compte-tenu du fait que notre récépissé avait expiré, nous avons été obligés d'aller le renouveler. Ce processus nous a pris 8 mois qu'on aurait pu consacrer au travail. Malheureusement, le bailleur avait déjà orienté son financement ailleurs » Témoigne un responsable d'OSC rencontré à Conakry.

4.3 Les autres conséquences :

Pour l'écrasante majorité des responsables des organisations ayant participé à cette étude, la non délivrance des documents de reconnaissance officielle a plusieurs autres conséquences. 54% d'entre elles estiment que la non délivrance crée des frustrations, 62% pensent qu'elle vulnérabilise les OSC. Ils sont 96% à penser que la situation les rend inéligibles aux opportunités de financements, 61% estiment que la situation crée une inégalité entre les OSC.

Les conséquences de la non reconnaissance officielle des OSCs



5- LES SOLUTIONS

- *Réforme législative*

La loi L/2005/013/AN qui régit actuellement le fonctionnement des associations en Guinée n'est pas en adéquation avec, ni le nouveau code civil guinéen, ni les lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion.

Aussi, plusieurs acteurs de la société civile guinéenne estiment que cette loi ne permet plus un libre exercice de la liberté d'association. C'est pourquoi, certains d'entre eux comme le collectif des ONG pour des textes de lois respectueux des droits de l'homme ont déjà mis en place un processus participatif pour recueillir les propositions des associations notamment locales pour l'amélioration de cette loi.

Dès lors, une révision de la L/2005/013/AN s'impose. Cela permettra d'harmoniser le cadre législatif guinéen et de le rendre conforme aux lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion.

- *Renforcement du service en charge des associations*

Le manque de moyens du service de l'Etat en charge des Associations (SERPROMA devenu DNARPROMA) et l'inefficacité qui en découle est l'un des principaux obstacles à la reconnaissance des Associations en Guinée. Cette situation favorable à la corruption et au clientélisme prévaut depuis plusieurs années.

Les ressources humaines devront être le premier axe de ce renforcement. Plus de cadres avec des profils divers et variés devront être affectés à ce service. Ils devront aussi être formés notamment à l'utilisation des outils numériques leur permettant à termes de numériser le processus d'enregistrement des ONG.

Le second axe de renforcement devra concerner le matériel et les équipements. De façon concrète, l'Etat devra fournir du matériel roulant et des installations adéquates pour abriter les locaux du service. Cela permettra au service de mieux suivre les activités des associations et de les accompagner au besoin.

VI. RECOMMANDATIONS _____

Au Gouvernement et au MATD

- Doter le service d'enregistrement des ONG et mouvements associatifs de plus de moyens humains et matériels ;
- Mettre en place une procédure uniforme de demande d'agrément ;
- D'arrêter d'utiliser les questions relatives au renouvellement des agréments pour entraver le fonctionnement des organisations qui critiquent son action ;
- De respecter les délais légaux (90 jours) dans la réponse des demandes d'agrément ;
- De mettre en place des canaux permettant aux associations de dénoncer la corruption dans le cadre de leur demande d'agrément ;
- De digitaliser les démarches d'enregistrement des associations ;
- De finaliser et proposer le projet de révision de la loi L/2005/013/AN en prenant en compte les contributions de la société civile, les dispositions du nouveau code civil et les lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion en Afrique.
- De remplacer le régime d'autorisation avec le système des agréments par le régime déclaratif préconisé par le code civil et les lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion en Afrique.

Aux OSC

- De respecter les lois régissant la création et le fonctionnement des associations notamment la transmission régulière de leurs rapports ;
- Dénoncer et refuser de répondre à toutes tentatives d'extorsion lors des démarches d'obtention de l'agrément ;

Se mobiliser pour la révision de la loi L/2005/013/AN conformément aux dispositions du nouveau code civil et aux lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion en Afrique.

Aux Partenaires techniques et financiers

- De fournir un appui technique et matériel au service en charge de la réglementation des associations en Guinée ;
- De prendre en compte les difficultés d'obtention des agréments dans leur collaboration avec les associations guinéennes.

VII. CONCLUSION _____

Les organisations de la société civile guinéennes rencontrent beaucoup de difficultés pour obtenir ou renouveler leurs agréments. Cette situation symptomatique d'un espace civique restreint affecte le bon fonctionnement de ces organisations notamment en les empêchant d'accéder à des financements.

Face à cette situation, des solutions existent. Il s'agit notamment de l'adoption d'un régime déclaratif pour l'enregistrement des associations et du renforcement du service de l'Etat en charge des associations. Mais leur mise en œuvre devrait se faire dans le cadre d'une concertation entre les autorités et les acteurs de l'espace civique. Les OSC guinéennes devront militer pour que cette question soit une priorité durant cette période de transition politique.



www.nfoulen.org