

Guinée-Bissau

jeudi 30 mai 2019

Avec une note générale de 15 sur 48, la Guinée-Bissau fait partie des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et autorités territoriales.

Edition 2021 | 15/48

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités territoriales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation	1
2. Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, mais certaines lois statutaires et décrets pertinents manquent	3
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur tout le territoire.	1
4. Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers des ressources	1
5. Ressources décidées et collectées par le niveau central	1
6. Il existe au niveau national soit un référentiel des métiers soit une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités territoriales, mais ils sont appliqués à quelques collectivités territoriales seulement	1
7. Une partie seulement des dispositifs concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales existent et ils ne sont pas systématiquement appliqués	2
8. Pas de législation nationale sur la participation citoyenne ni de cadres locaux de dialogue et de concertation	1
9. Pas d'évaluation de la performance des collectivités territoriales	1
10. Réflexion sur l'urbanisation au niveau national, mais stratégie urbaine non encore définie	1
11. Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes	1
12. Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique	1

Propositions de réforme

- La première réforme concerne **une clarification des aspects institutionnels de la décentralisation**. Une première clarification est nécessaire pour faciliter la cohabitation du conseil (council) avec le comité d'État (committee of state) sur un même territoire local. Si le premier est composé, en principe, de membres élus du territoire, le second représente le gouvernement central sur le territoire et sa composition est fixée par la loi. Cette dualité dépend de l'échelle de découpage du territoire national. L'article 79 de la Constitution stipule que dans chaque circonscription politico-administrative, l'organe local qui a le pouvoir le plus élevé est le conseil, sa fonction exécutive sera supérieure à celle du comité d'État de cette circonscription. Quant à l'article 86 de la Constitution, il précise que le comité régional d'État est l'organe exécutif de la région. Il semble donc qu'au niveau régional, les assemblées et exécutifs élus sont supplantés par des comités nommés qui détiennent le pouvoir exécutif régional, et ce même s'il est précisé que les seconds sont

chargés d'appliquer les décisions des premiers. Si, à cet égard, les assemblées et exécutifs élus des collectivités territoriales semblent garder l'initiative des actions de développement, l'article 90 donne une toute autre indication ; les comités d'État des circonscriptions inférieures à la région auront comme mission d'effectuer les activités liées aux programmes régionaux et nationaux dans leurs territoires respectifs et doivent se subordonner hiérarchiquement aux comités d'État du niveau immédiatement plus élevé, lesquels sont chargés de guider et diriger leurs activités. Cet article suppose que les comités d'État des collectivités territoriales ont en charge la mise en œuvre des actions nationales et régionales. La réforme devrait s'efforcer de lever les ambiguïtés contenues dans les textes pour rendre plus intelligible l'environnement institutionnel national vis-à-vis des initiatives et actions des collectivités territoriales.

- La deuxième réforme devrait concerner **la définition de la stratégie de décentralisation à appliquer**. Le projet de loi sur la décentralisation attribue aux régions et aux secteurs de nouvelles fonctions de décision, d'exécution et de contrôle, laissant toutefois la responsabilité de gérer le financement du développement à l'État. Mais, en général, ces fonctions ne sont pas précises, comme par exemple : « élever la conscience politique et civique des citoyens », « agir pour renforcer la capacité de défense du pays », « évaluer les ressources locales pour le développement économique de la région... », etc. Le pays est en effet à un stade où les principes constitutionnels énoncés n'ont pas encore connu une véritable application. Les différentes crises politiques expliquent sans doute cette situation. La révision de l'architecture de la décentralisation devrait prendre appui sur une redéfinition des échelons territoriaux de gestion du territoire national et des modalités de leur gouvernance pour permettre à l'État de devenir plus efficace, plus performant et plus légitime aux yeux des populations. Il s'agit donc de concevoir une nouvelle gouvernance publique qui facilite la participation des populations à la gestion des affaires qui les concernent, qui enracine le processus démocratique au niveau local, et qui aménage une articulation harmonieuse entre le niveau central et le niveau local.
- La troisième réforme est **la stratégie urbaine**. Il est vrai que l'urbanisation est plus faible en Guinée-Bissau en comparaison avec la tendance régionale. Le pays a connu un effet de rattrapage très fort. Alors que la population totale a été multipliée par 3 sur la période 1960 à 2010, la population urbaine a été multipliée par 15 et la population rurale par 2. Aujourd'hui encore, la seule ville de plus de 100 000 habitants est la capitale Bissau (300 000 habitants). Selon les données du Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (World Urbanization Prospects : The 2018 Revision), le niveau d'urbanisation est de 44,20 % en 2020 ; près d'un Bissau-guinéen sur deux vit déjà en ville. Les projections réalisées par les Nations Unies suggèrent un niveau d'urbanisation de 57,2 % à l'horizon 2050, soit près de deux habitants sur trois. La réforme devrait aider à définir les grands axes d'une stratégie d'anticipation de l'urbanisation, ainsi que les modalités de rééquilibrage du territoire national, notamment par une politique de pôles régionaux d'équilibre. La réforme devrait aussi définir les moyens techniques et financiers de mise en œuvre de cette stratégie.
- La quatrième réforme concerne **le financement des villes et des autorités locales**. À l'heure actuelle, les transferts de l'État aux collectivités territoriales relèvent plus d'un processus de déconcentration que d'une volonté politique de décentralisation tenant compte des compétences transférées aux collectivités territoriales. La fiscalité locale est embryonnaire. Les ressources issues des impôts locaux sont très faibles et sont très complexes. Ils sont déterminés au niveau national, ôtant aux collectivités territoriales toute marge de manœuvre en matière de base et de taux d'imposition. La réforme du financement des collectivités territoriales devrait, dans un pays où les finances publiques en général connaissent une crise sans précédent, partir d'une analyse réaliste des possibilités concrètes de partage des ressources publiques entre le niveau central et le niveau local, et évaluer dans le respect du principe de subsidiarité, les compétences et les ressources à mettre en œuvre au niveau local. La réforme devrait enfin définir plus clairement un champ de ressources propres aux collectivités territoriales et, éventuellement, un champ de ressources partagées ainsi qu'un système transparent et prévisible des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales.

- La cinquième réforme vise **l'implication des collectivités territoriales dans la lutte contre les effets du changement climatique**. La mise en place des mesures idoines devrait permettre l'implication des collectivités territoriales en vue de l'atteinte des ODD et des Accords de Paris. Ainsi, l'État bissau-guinéen devrait définir une stratégie nationale sur le changement climatique avec des mesures appropriées pour l'implication des collectivités territoriales et leur accès aux fonds climat.

Edition 2018 | 15/48

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités territoriales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation	1
2. Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, mais certaines lois statutaires et décrets pertinents manquent	3
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur tout le territoire.	1
4. Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers des ressources	1
5. Ressources décidées et collectées par le niveau central	1
6. Il existe au niveau national soit un référentiel des métiers soit une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités territoriales, mais ils sont appliqués à quelques collectivités territoriales seulement	1
7. Une partie seulement des dispositifs concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales existent et ils ne sont pas systématiquement appliqués	2
8. Pas de législation nationale sur la participation citoyenne ni de cadres locaux de dialogue et de concertation	1
9. Pas d'évaluation de la performance des collectivités territoriales	1
10. Réflexion sur l'urbanisation au niveau national, mais stratégie urbaine non encore définie	1
11. Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes	1
12. Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique	1

Propositions de réforme

Avec une note générale de 15 sur 48, la Guinée-Bissau fait partie des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et autorités locales. Le pays est dans une étape pré-décentralisation, et cinq grands axes de réformes sont nécessaires pour que le pays évolue vers un environnement plus favorable aux villes.

- **La première réforme** concerne une clarification des aspects institutionnels de la décentralisation. Une première clarification est nécessaire pour faciliter la cohabitation du conseil (council) avec le comité d'État (committee of state) sur un même territoire local. Si le premier est composé, en principe, de membres élus du territoire, le second représente le gouvernement central sur le territoire et sa composition est fixée par la loi. Cette dualité dépend de l'échelle de découpage du territoire national. L'article 79 de la Constitution stipule que dans chaque circonscription politico-administrative, l'organe local qui a le pouvoir le plus élevé est le conseil, sa fonction exécutive sera supérieure à celle du comité d'État de cette circonscription. Quant à l'article 86 de la Constitution, il précise que le comité régional d'État est l'organe exécutif de la région. Il semble donc qu'au niveau régional, les assemblées et exécutifs élus sont supplantées par des comités nommés qui détiennent le pouvoir exécutif régional, et ce même s'il est précisé que les seconds sont chargés d'appliquer les

décisions des premiers. Si, à cet égard, les assemblées et exécutifs élus des collectivités locales semblent garder l'initiative des actions de développement, l'article 90 donne une toute autre indication ; les comités d'État des circonscriptions inférieures à la région auront comme mission d'effectuer les activités liées aux programmes régionaux et nationaux dans leurs territoires respectifs et doivent se subordonner hiérarchiquement aux comités d'État du niveau immédiatement plus élevé, lesquels sont chargés de guider et diriger leurs activités. L'article 79 de la Constitution indique que dans chaque circonscription politico-administrative, les services déconcentrés de l'État sont subordonnés au conseil local, au conseil d'État, et à tous autres organes hiérarchiquement supérieurs dans la branche administrative correspondante. Dans la pratique, les services déconcentrés de l'État sont plus redevables à leur administration mère qu'aux collectivités locales de leur territoire de compétence. La réforme devrait s'efforcer de lever les ambiguïtés contenues dans les textes pour rendre plus intelligible l'environnement institutionnel national vis-à-vis des initiatives et actions des collectivités locales.

- **La deuxième réforme** devrait concerner la définition de la stratégie de décentralisation à appliquer. Le projet de loi sur la décentralisation attribue aux régions et aux secteurs de nouvelles fonctions de décision, d'exécution et de contrôle, laissant toutefois la responsabilité de gérer le financement du développement à l'État. Mais, en général, ces fonctions ne sont pas précises, comme par exemple, « élever la conscience politique et civique des citoyens », « agir pour renforcer la capacité de défense du pays », « évaluer les ressources locales pour le développement économique de la région... », etc. La décentralisation est théorique dans la mesure où autant le niveau intermédiaire que le niveau local n'ont reçu de nouvelles ressources pour leur permettre de faire face aux nouvelles compétences induites par la décentralisation. Le pays est en effet à un stade où les principes constitutionnels énoncés n'ont pas encore connu une véritable application. Les différentes crises politiques expliquent sans doute cette situation. La révision de l'architecture de la décentralisation devrait prendre appui sur une redéfinition des échelons territoriaux de gestion du territoire national et des modalités de leur gouvernance pour permettre à l'État de devenir plus efficace, plus performant et plus légitime aux yeux des populations. Il s'agit donc de concevoir une nouvelle gouvernance publique qui facilite la participation des populations à la gestion des affaires qui les concernent, qui enracine le processus démocratique au niveau local, et qui aménage une articulation harmonieuse entre le niveau central et le niveau local.
- **La troisième réforme** est la stratégie urbaine. Il est vrai que l'urbanisation est plus faible en Guinée-Bissau en comparaison avec la tendance régionale. Aujourd'hui encore, la seule ville de plus de 100 000 habitants est la capitale Bissau (300 000 habitants). Aujourd'hui, selon les données du Département des affaires économiques et sociales des Nations unies (World Urbanization Prospects : The 2018 Revision), le niveau d'urbanisation est de 43,4% ; près d'un bissau-guinéen sur deux vit déjà en ville. Les projections réalisées par les Nations unies suggèrent un niveau d'urbanisation de 57,2% à l'horizon 2050, soit près de deux habitants sur trois. La réforme devrait aider à définir les grands axes d'une stratégie d'anticipation de l'urbanisation, ainsi que les modalités de rééquilibrage du territoire national, notamment par une politique de pôles régionaux d'équilibre. La réforme devrait aussi définir les moyens techniques et financiers de mise en œuvre de cette stratégie.
- **La quatrième réforme** concerne le financement des villes et des autorités locales. La fiscalité locale est embryonnaire. Les ressources issues des impôts locaux sont très faibles et sont très complexes. Ils sont déterminés au niveau national, ôtant aux collectivités locales toute marge de manœuvre en matière de base et de taux d'imposition. La réforme du financement des collectivités locales devrait, dans un pays où les finances publiques en général connaissent une crise sans précédent, partir d'une analyse réaliste des possibilités concrètes de partage des ressources publiques entre le niveau central et le niveau local, et évaluer dans le respect du principe de subsidiarité, les compétences et les ressources à mettre en œuvre au niveau local. Dans une situation où tout est à construire dans ce domaine, il serait opportun de prévoir des mécanismes qui assurent la participation effective de la population dans la définition des priorités de la dépense publique locale et dans sa capacité à rendre les autorités locales redevables de leur gestion financière tout autant que de l'efficacité de leurs politiques locales. La réforme devrait enfin définir plus clairement un champ de ressources propres aux collectivités locales et, éventuellement, un champ de ressources partagées ainsi qu'un système transparent et prévisible des transferts

financiers de l'État aux collectivités locales.

- **La cinquième réforme** vise l'implication des collectivités locales dans la lutte contre les effets du changement climatique. La mise en place des mesures idoines devrait permettre l'implication des collectivités locales en vue de l'atteinte des ODD et des Accords de Paris. Ainsi, l'État Bissau Guinéen devrait définir une stratégie nationale sur le changement climatique avec des mesures appropriées pour l'implication des collectivités locales et leur accès aux fonds climat. Tout ceci ne pourra être envisagé qu'après qu'une solution soit trouvée face au blocage institutionnel de la Guinée-Bissau depuis les dernières élections présidentielles.

[Edition 2015 | 14/40](#)

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales comme sphère autonome de gouvernance et précisant les rôles et responsabilités qui leur sont reconnus	1
2. Définition claire des compétences, en lien avec la Constitution, tous les décrets existent	3
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire	1
4. Transferts aux collectivités locales ou répartition entre CL, non prévisibles selon une formule non transparente	1
5. Autonomie totale des CL quant à la fixation de la base, des taux des impôts et redevances et quant à la collecte du produit des taxes et redevances, recours au marché financier autorisé	1
6. Il existe un référentiel national des métiers des CL et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL appliqués à l'ensemble des CL, mais leur mise en oeuvre n'a intéressé jusqu'ici que quelques CL	2
7. Existence et mise en oeuvre de dispositifs légaux et réglementaires concernant le fonctionnement transparent des CL et exigeant des audits réguliers et indépendants desdites CL suivant un calendrier et dans des délais précis appliqués	2
8. Pas de législation nationale, mais existence de cadres de concertation organisés localement	1
9. Evaluation des performances des CL irrégulière	1
10. Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national avec définition des capacités institutionnelles, techniques et financières de mise en oeuvre	1

[Edition 2012 | 14/40](#)

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales comme sphère autonome de gouvernance et précisant les rôles et responsabilités qui leur sont reconnus	1
2. Définition claire des compétences, en lien avec la Constitution, tous les décrets existent	3
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire	1
4. Transferts aux collectivités locales ou répartition entre CL, non prévisibles selon une formule non transparente	1
5. Autonomie totale des CL quant à la fixation de la base, des taux des impôts et redevances et quant à la collecte du produit des taxes et redevances, recours au marché financier autorisé	1
6. Il existe un référentiel national des métiers des CL et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL appliqués à l'ensemble des CL, mais leur mise en oeuvre n'a intéressé jusqu'ici que quelques CL	2
7. Existence et mise en oeuvre de dispositifs légaux et réglementaires concernant le fonctionnement transparent des CL et exigeant des audits réguliers et indépendants desdites CL suivant un calendrier et dans des délais précis appliqués	2

8. Pas de législation nationale, mais existence de cadres de concertation organisés localement	1
9. Evaluation des performances des CL irrégulière	1
10. Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national avec définition des capacités institutionnelles, techniques et financières de mise en oeuvre	1