

La nécessité d'une évolution de la décentralisation au Gabon

Dr Fabrice NFOULE MBA,
Chargé de recherche
IRSH/CENAREST (Gabon)
fabrice.nfoule@gmail.com

Introduction

La recherche en histoire de l'administration accorde un intérêt particulier pour les différentes modalités d'organisation et de déploiement du service public. Or, la décentralisation apparaît comme un des mécanismes à travers lequel la puissance publique se manifeste à l'échelon local. C'est tout le sens de cette fiche technique qui fait ressortir que la décentralisation est un processus ancien au Gabon. Il faut, en effet, admettre que le processus initié en 1996 n'est que la continuité des réformes décentralisatrices de 1955 qui avaient érigé Libreville et Port-Gentil en communes de plein exercice. Si, par rapport aux années du parti unique caractérisées par les élections contrôlées des gouvernants locaux, cela se présente comme une avancée significative de la démocratie, il n'en reste pas moins que historiquement il s'agit plutôt de la résurgence d'une décentralisation véritable mise en veilleuse pendant longtemps. Toutefois, l'ancienneté du dispositif de décentralisation n'occulte pas que ce processus apparaît incomplet. Sur plusieurs points comme la collecte des ordures, la fiscalité, la sécurité et l'éducation, etc., les collectivités locales ne semblent pas pleinement consacrées dans leurs prérogatives. En outre, le cadre institutionnel et juridique qui régit leurs fonctionnement et organisation depuis des années devient inadapté, voire désuet. Il importe donc que les rapports de tutelle évoluent vers une complémentarité et que les relations entre les autorités locales centrales et les centres urbains périphériques s'équilibrent. La présente fiche est donc une contribution aux partenariats existant entre l'Institut de Recherche en Sciences Humaines (IRSH) et certains établissements d'enseignement supérieur. Elle a pour objet de définir la décentralisation et de savoir en quoi elle consiste globalement. Il s'agit également de présenter la nature des rapports entre l'État et les collectivités locales. Les arguments militent pour une nouvelle relation tutélaire fondée sur la complémentarité, d'une part, et les perspectives de l'évolution des modalités de la collaboration entre les échelons municipaux centraux et les arrondissements, d'autre part, servent de prétexte au déploiement de l'analyse. C'est arguant de cela que notre développement se scinde en deux parties : la notion de gouvernance à l'échelle locale, les fondements et les modalités de la tutelle étatique, la nécessaire complémentarité entre l'État et les collectivités locales et l'exigence d'une décentralisation «déconcentrée».

1. Notion de gouvernance à l'échelle locale

Cette première partie se consacre à la notion de gouvernance à l'échelle locale. Elle consiste à appréhender le concept de décentralisation en s'inspirant des travaux de F. Chauvin (1999, p. 19-24) sur «Le cadre institutionnel et son évolution. C'est dans cette optique que l'État et sa réforme depuis les lois de décentralisation», de N. Dantonel-Cor (2011) sur *Droit des collectivités territoriales* et P.-B. Lebrun (2014) sur *Collectivités territoriales* nous ont été fort utiles. L'acquisition des notions théoriques et juridiques telles que l'autonomie financière, la personnalité morale, le contrôle *a priori* et *a posteriori*... facilite la compréhension des aspects pratiques des typologies, du fonctionnement, de l'organisation et des compétences des collectivités locales. Il en ressort que la décentralisation est un mode d'organisation institutionnel qui consiste à faire gérer les affaires de portée locale par des organes délibérants. Dans l'absolu, ce processus met surtout en jeu l'État et les collectivités locales.

Entités publiques distinctes de l'État, les collectivités locales jouissent de la personnalité morale ainsi, qu'à des degrés divers, de l'autonomie de gestion. Cela leur confère de larges pouvoirs de décision qui, selon les prérogatives et les moyens qu'elles reçoivent de l'État de par la loi, leur permettent d'assurer les missions de service public à l'échelon local.

2. Fondements et modalités de la tutelle étatique

La seconde partie fait une analyse des dispositions et de l'évolution des textes portant sur la décentralisation et l'organisation ainsi que le fonctionnement du ministère de l'Intérieur au Gabon. Ces éléments ont abouti à un examen approfondi des avantages et des inconvénients des dispositifs techniques, administratifs et financiers de la tutelle de l'État sur les collectivités dans le contexte gabonais. À ce titre, loi 15/96 du 6 juin 1996 relative à la décentralisation au Gabon ainsi que le décret 0333/PR/MISPID du 28 février 2013 portant attributions et organisation du ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique, de l'Immigration et de la Décentralisation et la loi de 2014 servent de cas pratiques. Les attributions de la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) nous ont également permis d'illustrer la force de la tutelle étatique et, par conséquent, l'assujettissement des collectivités locales au Gabon. Ajoutés aux récriminations de quelques anciens dépositaires de la gouvernance locale, ces éléments prennent faits et causes pour l'avènement de nouveaux types de rapports entre les collectivités locales et l'État fondés beaucoup plus sur la complémentarité.

3. Nécessité d'une complémentarité entre l'État et les collectivités locales

La troisième et dernière partie présente les arguments qui militent pour une redéfinition des rapports entre l'État et les collectivités locales. À ce titre, le Rapport du Groupe de Réflexion sur la Décentralisation (1997) portant sur *La décentralisation en Afrique subsaharienne*, D. Lamy (1997) sur

Vade-mecum de l'action municipale, F. Lefebvre (1997) sur *La loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire et la réforme de l'État*, M. Diop (2011) sur *Le pouvoir local. Décentralisation et développement urbain* et M. Ondo Ndong (2012) sur *Le guide de l'élu local*, inspirent une démarche à deux niveaux :

- Les nouveaux types de rapports fondés sur le fait que l'univers naguère étroit, voire marginal, de la vie locale a éclaté sous l'effet du développement économique et urbain. Par ailleurs, les défaillances de l'État central dans sa propension à être responsable de tout et à assumer toutes les dimensions des politiques publiques sont criardes. Les exigences non seulement de proximité avec les citoyens, mais aussi d'efficacité de l'action publique appellent un renforcement de la décentralisation, c'est-à-dire une délocalisation effective de certaines prérogatives de l'État central ;

- Très lourde à l'origine, la tutelle de l'État sur les collectivités locales doit être considérablement allégée. Sans la supprimer, il importe de l'assouplir dans le dessein d'accroître la responsabilité et l'autonomie des collectivités locales. Globalement, l'allègement de la tutelle administrative appelle un assouplissement des contrôles et des approbations ou des autorisations étatiques. Lorsqu'elles ne mettent pas en mal la cohésion nationale, les délibérations des Conseils municipaux et départementaux se doivent de devenir exécutoires dès leur publication, sans qu'il soit besoin de les soumettre préalablement à l'aval de la tutelle administrative. En matière des finances, il convient de s'orienter plutôt vers un contrôle *a posteriori* qu'*a priori*.

Sans nier la nécessité d'une assistance technique de l'État central, il importe que celle-ci s'opère dans l'optique d'un renforcement et d'une amélioration de la décentralisation. Une répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales, fondée sur la complémentarité, doit être mise en place. Du point de vue comptable, il s'agit de garantir une « nouvelle donne » financière qui renforce les prérogatives fiscales des collectivités locales. Conférer aux conseils départementaux et municipaux le pouvoir de déterminer l'opportunité et le montant des impôts locaux apparaît comme une suite logique. L'enjeu d'un tel positionnement est d'alléger considérablement la dépendance des collectivités locales vis-à-vis des subventions de l'État. Il importe aussi, dans cette perspective, de mieux échelonner les compétences entre les collectivités locales et l'État central. Cette perspective requiert que la gestion des affaires de portée locale soit entièrement transférée aux collectivités territoriales. Plutôt que de se focaliser sur une perception de la décentralisation qui le déposséderait de certains de ses pouvoirs régaliens, l'État doit plutôt mieux considérer la notion de complémentarité.

Il est question de transcender l'idée d'une prétendue dépossession pour résolument privilégier le principe d'un « partage » de l'action publique. De vastes espaces de « coopération complémentaire » entre l'État et les collectivités locales se présenteront alors comme étant particulièrement bénéfiques. L'État gagnerait ainsi à étendre le partage des

prérogatives dans d'autres segments du service public. À ce propos, l'échelonnement qui s'opère au niveau des infrastructures routières entre les voies municipales et départementales apparaît comme une expérience qu'il convient de promouvoir et de généraliser. On n'y retrouve, effectivement, une parfaite illustration de la complémentarité entre l'État central qui s'occupe, de la construction et de l'entretien des routes nationales, des boulevards et des grandes avenues, d'une part, et les collectivités locales à qui incombent la charge des voies secondaires qu'elles soient communales ou départementales, d'autre part. Dans le cadre d'une décentralisation complémentaire, l'efficacité de l'action publique pourrait dans l'éducation reposer, par exemple, reposer sur une « répartition des tâches ». Ladite répartition consacrerait les collectivités locales dans la gestion des crèches, des haltes garderies, des maternelles, des écoles primaires, des collèges et des bibliothèques ou des centres de documentation. Les lycées, les universités, les restaurants et les bibliothèques universitaires demeureraient du ressort de l'État central. Un tel dispositif est tout aussi envisageable dans le recouvrement des taxes relatives à certaines activités minières et forestières. Sur ce plan, il convient de souligner que les entreprises forestières et les unités d'orpaillage ainsi que les exploitants des carrières de sables, graviers et autres matériaux exercent dans des territoires administrés par les Conseils départementaux et, dans une moindre mesure, par certaines municipalités. Il apparaît alors inique que lesdites collectivités locales ne bénéficient point des retombées fiscales résultant desdites activités économiques et soient qualifiées de « pauvres ». Aussi ne serait-il que justice que les services des ministères des Eaux et Forêts et des Mines leur rétrocèdent plus équitablement une partie des dividendes issus de la fiscalité forestière et minière. Plusieurs localités disposeraient ainsi véritablement des leviers et des ressources nécessaires pour assurer leur développement. Il convient cependant que ces transmissions de charges dites « complémentaires », qui ne doivent pas se limiter aux missions et aux prérogatives, se fassent dans un environnement adéquat. S'il est admis que lesdites transmissions et répartitions doivent nécessairement s'accompagner des ressources matérielles, humaines et financières indispensables, il importe aussi que les relations entre les arrondissements et les échelons municipaux centraux évoluent dans le sens d'une « déconcentration ».

4. Exigence d'une « déconcentration » au sein de la décentralisation

L'organisation et le fonctionnement internes des collectivités locales laissent transparaître des entraves qui obèrent l'efficacité, voire l'efficience même, de la décentralisation. Au même titre que les rapports entre l'État central et les collectivités locales, les relations entre les mairies centrales et les arrondissements sont à parfaire. L'extrême centralisation est l'un des éléments qui annihilent les interactions entre les échelons municipaux centraux et les

paliers périphériques que sont les arrondissements. À ce niveau, le fait que la législation en vigueur ne reconnaisse que l'autorité municipale centrale comme seule dépositaire de la personnalité morale et des privilèges administratifs et juridiques y afférents empêche l'épanouissement des arrondissements. Si cette situation de monopole se justifiait auparavant, elle ne peut plus objectivement prévaloir aujourd'hui. En plus de leur augmentation numérique, les arrondissements ont véritablement changé de nature. Au-delà du regroupement des quartiers-dortoirs, ils sont devenus des espaces périphériques urbains importants. Au fil du temps, les territoires qu'ils administrent n'ont eu de cesse de s'étendre pour accueillir un plus grand nombre de populations. La multiplication et l'intensification des activités économiques et sociales ainsi que la forte concentration démographique engendrent d'énormes besoins en termes de service public. Or, en l'état, l'échelon communal périphérique est privé des moyens opérationnels nécessaires au déploiement des actions publiques de proximité susceptibles de répondre aux préoccupations exprimées autant par les populations que par les opérateurs économiques. Si leurs activités dans les légalisations et la célébration de certains actes¹ se révèlent toujours d'une grande utilité, il n'en demeure pas moins que plusieurs pans de l'action municipale leur échappent. Sur de nombreux points comme les finances et la fiscalité, les équipements techniques, la logistique, les transports suburbains, les agréments de commerce..., l'arrondissement en est réduit à dépendre de l'Hôtel de Ville. Il devient, de ce fait, urgent de « déconcentrer » la décentralisation. L'évolution du statut des grandes villes comme Libreville, Port-Gentil, Oyem, Franceville, etc., vers un statut de communautés d'agglomération est à envisager. Cela permettrait, à l'instar des communes d'Abidjan et Yaoundé, par exemple, d'autonomiser les arrondissements en les dotant d'une personnalité morale et juridique. L'action publique municipale se départira ainsi du centralisme qui la caractérise depuis pratiquement 1955. Une répartition complémentaire des tâches entre les mairies centrales et les mairies d'arrondissement s'opérerait alors au sein des collectivités locales. Cela appelle un échelonnement beaucoup plus équitable de l'action publique locale. Dans une telle configuration, on identifiera les ouvrages ou les équipements secondaires relevant des arrondissements, d'une part, et les édifices municipaux principaux ou généraux restant du ressort des hôtels de ville, d'autre part.

Conclusion

Près de soixante ans après l'érection des premières communes de plein exercice en 1955, le Gabon se doit d'expérimenter et d'introduire de nouveaux échelons de décentralisation. Le besoin croissant d'un service public de proximité, la forte concentration démographique dans les centres urbains, la multiplicité des activités économiques, l'obsolescence de la centralisation étatique et communale...

sont autant d'éléments qui appellent à des transformations non seulement entre les collectivités locales et l'État, mais aussi entre les différents échelons institutionnels de la décentralisation.

Références

- CHAUVIN Francis, 1999, « Le cadre institutionnel et son évolution. C'est dans cette optique que l'Etat et sa réforme depuis les lois de décentralisation », *Les Cahiers Français*, n° 293, p. 19-24.
- DANTONEL-COR Nadine, 2011, *Droit des collectivités territoriales*, Bréal 4^{ème} édition, Paris.
- DIOP Mamadou, 2011, *Le pouvoir local. Décentralisation et développement urbain*, Éditions Clairafrique, Dakar.
- LAMY Didier, 2001, Vade-mecum de l'action municipale, *Le moniteur*, Paris.
- LEBRUN Pierre-Brice, 2014, *Collectivités territoriales*, Éditions Vuibert, Paris.
- LEFEBVRE François, 1998, *La loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire et la réforme de l'État*, L'Harmattan, Paris.

1. Mariages, actes de décès, de naissance, etc.