

## Approche conceptuelle et acteurs institutionnels de la déconcentration au Gabon

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

### Introduction

Tirée de la synthèse de la communication présentée en 2018 au séminaire de formation animé par nos soins et organisé par l'EM-Gabon<sup>1</sup>, cette fiche technique vise à définir les caractéristiques, le rôle et les domaines d'intervention des services déconcentrés d'une part, et à analyser la nature de leurs rapports avec des collectivités locales d'autre part. Bien qu'ayant servi de support pédagogique aux étudiants inscrits en master 2 de management public, elle est tout autant destinée à des spécialistes qu'à des personnes non averties, mais désirant parfaire ou approfondir leurs connaissances sur les modalités de déploiement de l'appareil administratif de l'État sur un territoire donné. Il s'agit, dans un premier temps, de participer à une meilleure appropriation des notions de déconcentration, de services territoriaux et locaux, d'unicité de l'État, d'exigence de service public. Par la suite et en complément, de favoriser une compréhension assez approfondie et élaborée du rôle et de la configuration des autorités administratives territoriales et locales. Une présentation en trois étapes a été privilégiée. D'abord celle d'une approche conceptuelle insistant sur les fondements théoriques, et les exigences pratiques, de la déconcentration. Ensuite, une déclinaison de l'administration déconcentrée à travers ses composants territoriaux et l'action coordinatrice de ses agents. Enfin, la prééminence des autorités administratives garantes aussi bien de l'unicité de l'État que de l'uniformité et de l'impératif du service public au niveau territorial et local.

### 1. Essai d'une approche définitionnelle et pratique de la déconcentration

En se fondant sur les travaux de C. Eisenmann (1974) et de P. Rosanvallon (2002), il s'agit de poser le problème du déploiement et de la répartition des compétences, non seulement entre les différents échelons de l'État et l'appareil administratif, mais aussi entre l'administration centrale et les services territoriaux ou extérieurs. Cela nous a amené à insister sur les fondements théoriques et les exigences pratiques.-

Théoriquement, la déconcentration se présente comme un processus intéressant la gestion interne des organismes publics, mais aussi des structures privées. Du point de vue de l'administration, il s'agit d'un ensemble de mécanismes de décongestion de l'action publique qui suscite des transferts de compétences des autorités centrales vers les services extérieurs. Aussi, soumis à l'autorité hiérarchique centrale, les bénéficiaires de ces transferts de prérogatives disposent-ils

alors du pouvoir de prendre certaines décisions. La déconcentration atténue ainsi la gestion centralisée et désengorge les administrations centrales. Par ailleurs, en renforçant les services extérieurs ou territoriaux, elle rapproche l'administration des usagers et assouplit, voire facilite son action. L'administration devient ainsi moins impersonnelle, sans pour autant rompre son unité du fait de l'existence d'un pouvoir hiérarchique unique.

Sur un plan pratique, la déconcentration dérive de la centralisation qui est un système d'administration attribuant le pouvoir de décision à une seule autorité, voire le plus souvent à quelques entités restreintes reliées entre elles par un lien hiérarchique. Mais dans la pratique, cette technique ne peut être absolue. Bien que construite autour d'un unique centre décisionnel, la centralisation s'accommode souvent de l'existence d'unités périphériques pour des nécessités pratiques. Aussi la déconcentration induit-elle que le pouvoir décisionnel est, dans une proportion plus ou moins étendue, remis à divers agents de l'État disséminés sur l'ensemble du territoire national. C'est dans cette optique que l'État organise son espace territorial en circonscriptions ou subdivisions administratives. À ce propos, J. P. Buffelan-Lanore (1982) indique que depuis 1975, le Gabon organise son territoire en provinces. Il rompt ainsi formellement avec l'ancienne organisation territoriale héritée de l'administration coloniale qui s'appuie sur des régions dirigées par des préfets. Indépendamment du cas spécifique du Gabon qui s'inspire d'un modèle administratif centralisé à la base, d'autres modalités d'organisation spatiale peuvent prévaloir. On peut ainsi se retrouver en présence de régions ou des États, jouissant d'une autonomie plus ou moins large selon qu'on privilégie une structure confédérée ou unificatrice-jacobine. Mais, en dépit de sa configuration, il importe à chaque État de marquer son autorité sur la moindre portion de son territoire tout en assurant une harmonisation du développement des localités. Aussi doit-il déployer un appareil administratif sur la base d'une cohérence avec le maillage territorial. On parle alors d'administration déconcentrée.

### 2. Les acteurs de l'administration déconcentrée

En s'inspirant de F. Lefebvre (1997) et de F. Chauvin (2002), l'on scrute le positionnement de l'administration territoriale dans la déconcentration tout en identifiant les acteurs et le rôle qui leur incombe. À ce titre, l'administration déconcentrée se décline en deux grandes composantes : l'administration provinciale et les autorités territoriales.

À l'exception des missions diplomatiques, le déploiement des services extérieurs de l'administration s'accorde avec le découpage administratif et territorial. Pour l'administration publique, le processus de déconcentration implique le renforcement des compétences des services extérieurs (régionaux, provinciaux et départementaux). Si le découpage administratif incombe spécifiquement au ministère de l'Intérieur, chacune des autres institutions ministérielles a la

1. École de Management du Gabon.

charge d'organiser, et de déployer, les services provinciaux ou départementaux sur l'ensemble du territoire. Il en résulte une multiplicité des services extérieurs «déconcentrés» dans les différentes circonscriptions administratives. Les services extérieurs appliquent les lois et règlements sur le territoire national dans le cadre des instructions et des moyens qu'ils reçoivent des services centraux. Il s'agit non seulement des directions ou services provinciaux, mais aussi des subdivisions régionales des diverses administrations. On peut alors évoquer les Directions Régionales des Douanes, les Inspections Provinciales du Travail et les Subdivisions Régionales des Travaux Publics, etc. Selon leurs attributions respectives et domaines d'intervention, la structure et l'organisation des services extérieurs sont variables. On n'organise pas une inspection provinciale du travail comme une trésorerie provinciale. De même que les structures d'un bureau de poste diffèrent de celles d'une direction académique provinciale. En province, ces services sont placés sous la coordination des gouverneurs qui sont les représentants du gouvernement. Dans les départements, cette tâche incombe aux préfets. Malgré une apparente égalité dans le déploiement géographique, le fonctionnement de l'administration territoriale et locale au Gabon semble privilégier deux subdivisions administratives et spatiales : la province et le département. C'est dans ces deux échelons de l'organisation territoriale que les réformes de l'administration locale, dans les années soixante-dix, ont consacré deux autorités administratives territoriales majeures : le gouverneur et le préfet.

Pour ce qui est du Gabon, le territoire est divisé par ordre d'importance en provinces, départements, districts, cantons, regroupements de villages et villages. Dans le milieu urbain, les communes, les arrondissements et les quartiers sont les circonscriptions administratives consacrées par la subdivision du territoire. À l'échelon de la province, du département et du district, la gestion administrative locale incombe à des autorités exerçant respectivement des fonctions de gouverneurs, préfets et de sous-préfets. Il s'agit des agents publics nommés par le pouvoir central. À partir du palier cantonal et des regroupements de villages, l'administration recourt aux auxiliaires de commandement. Ceux-ci portent les titres de chef de canton et de chef de regroupement. Au bas de l'échelle et, selon qu'on se retrouve en milieu rural ou urbain, les auxiliaires de commandement sont constitués de chefs de village, chefs de regroupement, chefs de canton ou de chefs de quartier.

Le gouverneur et le préfet assurent la coordination des multiples services déconcentrés de l'État déployés sur le territoire national. Dans cette optique, le préfet<sup>2</sup> fait partie des fonctions administratives participant de l'héritage institutionnel colonial. Contrairement à la France où, selon

2. Centre d'études et prospectives (2005), *Les vertus retrouvées du sous-préfet d'arrondissement : l'État territorial en question*, Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, Paris, La Documentation française.

O. Gohin (2002), le préfet est à la fois une fonction et un corps administratif<sup>3</sup>, au Gabon, le préfet est avant tout une fonction administrative et technique. Toutefois, la consonance actuelle du préfet diffère radicalement de la configuration dans laquelle il avait été introduit dans l'appareil administratif après l'indépendance. À l'époque coloniale et aux premiers instants de l'indépendance, il était l'échelon administratif suprême de l'administration locale. Il administrait, à ce titre, les services locaux dans chaque région du Gabon. C'est la réforme territoriale de 1975, qui vit le Gabon abandonner l'organisation administrative héritée de la colonisation pour adopter un découpage territorial et local en province, qui changea la connotation et le rang du préfet. Celui-ci fut alors positionné à l'échelon départemental. S'il demeurait l'instance administrative supérieure du département, son rang hiérarchique dans la nomenclature administrative locale recula d'un cran. Au-dessus de lui se trouvait dorénavant le gouverneur de province.

La consécration du gouverneur découle de l'avènement de la province comme principale circonscription administrative à partir de 1975. Succédant aux anciennes régions, les provinces représentent alors le premier échelon de l'administration territoriale et locale. Placé à la tête des provinces, le gouverneur est nommé par décret du Président de la République pris en Conseil des ministres sur proposition du Premier ministre et du Ministre de l'Intérieur. Il doit en principe être préférentiellement sélectionné parmi les administrateurs civils. Toutefois, les agents publics appartenant aux catégories supérieures des autres corps administratifs peuvent également exercer cette fonction. Le préfet est aussi désigné dans les mêmes conditions. Par ailleurs, le gouverneur au Gabon n'est pas l'équivalent de ses *alter-égo* des États confédérés ou fédérés, comme le Nigeria, la Russie, l'Inde, le Pakistan, etc. Si ces derniers peuvent se targuer d'administrer des États, ou des provinces largement autonomes et apparaître comme des autorités politiques à la tête de véritables exécutifs locaux, au Gabon le gouverneur est un haut fonctionnaire chargé de la coordination des services territoriaux. La coordination des services administratifs locaux, d'une part, ainsi que la tutelle et le contrôle des collectivités locales, d'autre part, figurent au rang des prérogatives les plus emblématiques des gouverneurs et des préfets.

### 3. L'action coordinatrice des gouverneurs et des préfets

En s'appuyant sur les travaux de F. Chauvin (1999) et de G. Marcou (2002), nous analysons ici le rôle prééminent des gouverneurs et des préfets dans la mise en œuvre des politiques publiques au niveau du territoire national.

Bien que sous la tutelle politique et administrative du ministère de l'Intérieur, gouverneurs et préfets représentent,

3. Il y existe un corps préfectoral avec les grades de préfet et de sous-préfet dont les membres sont recrutés parmi les fonctionnaires issus de l'ENA ou du tour extérieur parmi les cadres supérieurs des préfetures.

chacun dans son échelon, l'ensemble du gouvernement et le Président de la République. Ils disposent donc d'une autorité réelle sur tous les chefs de service en fonction dans la province ou le département. C'est sous l'autorité directe de chacun des ministres que les gouverneurs ou les préfets coordonnent les activités des services provinciaux, ou départementaux, de l'administration locale. Cette action de coordination se manifeste particulièrement dans le fait qu'ils sont les seules autorités habilitées à recevoir des délégations de la part des ministres pour l'exercice des nouveaux pouvoirs dans le périmètre de leurs circonscriptions administratives.

Les responsables administratifs locaux sont tenus de leur fournir les renseignements, rapports ou études nécessaires pour l'accomplissement de leurs missions respectives. Il importe également que le gouverneur ou le préfet soit informé de toutes les affaires relevant de sa compétence et qui peuvent avoir une incidence dans la province ou le département. En outre, de par leur rattachement au ministère de l'Intérieur, ils sont les premiers responsables du maintien de l'ordre. Ils disposent ainsi de toutes les forces de police. Enfin, à l'exception de celles dont la présidence incombe aux magistrats, le gouverneur, ou le préfet, préside de droit toutes les commissions administratives et techniques au niveau local. Mais l'action coordinatrice des gouverneurs et des préfets consiste aussi à maintenir l'unicité de l'État.

Bien que transférant des prérogatives aux collectivités locales, dans le cadre de la décentralisation, et à d'autres organismes publics, par le biais de l'administration indirecte, l'État n'en demeure pas moins soucieux de son unité. Au niveau local (province, département, district, etc.), la matérialisation de cette unité incombe aux gouverneurs et aux préfets. Il leur revient d'exercer la tutelle ainsi que le contrôle administratif des établissements publics dont l'action n'excède pas les limites de la province, ou du département, voire du district pour le sous-préfet. Le pouvoir de tutelle et de contrôle des autorités administratives déconcentrées se matérialise aussi par la notification des subventions qu'elles ont elles-mêmes décidées ou pour lesquelles elles ont été sollicitées ou consultées. Il se traduit également au niveau de l'affectation des différents personnels civils de l'État. Quels que soient leurs échelons, les services déconcentrés ne possèdent pas la personnalité morale. Ils ne sont que des éléments dans l'ensemble qu'est l'administration. Ce sont donc les moyens propres de l'État, voire des rouages dont il se sert pour concrétiser les politiques publiques sur l'ensemble du territoire. N'ayant, en général pas d'autonomie de gestion, ils se différencient des organismes publics à qui l'État confie parfois des missions de service public. Mais une fois créés, organisés et dotés de moyens humains, financiers et matériels pour fonctionner, ces services sont mus par le souci de l'uniformité et par les impératifs du service public.

Le souci de l'uniformité consiste en une harmonisation des différentes circonscriptions administratives. Il s'agit de proposer un maillage rationnel entre le découpage territorial

et le déploiement des services déconcentrés. Sur l'ensemble du territoire national, chaque circonscription territoriale doit correspondre à un échelon administratif susceptible d'accueillir une hiérarchie bien spécifique des services locaux. Aussi, les provinces, couplées ou isolées, sont-elles l'apanage des directions ou des subdivisions régionales. Dans cette occurrence, les provinces abritent les services provinciaux. Les services départementaux siègent dans les départements. Cette harmonisation facilite le fonctionnement global de l'État à l'échelon local. Par ailleurs, l'harmonisation des circonscriptions administratives peut également consister au regroupement des services administratifs déconcentrés dans les localités ou des bâtiments communs.

Au-delà de la facilité de leur localisation, l'avènement des cités administratives simplifie les démarches administratives. Les administrés disposent d'un large éventail de services publics dans un seul lieu. La province et le département apparaissent comme les circonscriptions administratives, les plus appropriées pour réaliser cette harmonisation. Alors que les districts, les cantons et les autres échelons territoriaux offrent une portée administrative assez limitée, la province et le département sont, l'une et l'autre, des champs d'éclosion et d'épanouissement de deux autorités majeures : le gouverneur et le préfet. Pourvus de certaines prérogatives, ils sont à même d'assurer une coordination impliquant une large proportion de services déconcentrés. Aussi les capitales provinciales ou départementales accueillent-elles souvent les cités administratives. Mais, quel que soit leur échelon, la présence des services territoriaux répond d'abord à l'impératif du service public dans l'ensemble des localités du pays.

L'impératif du service public, pour l'administration déconcentrée, se comprend comme l'exigence de satisfaction de l'intérêt général sur toute l'étendue du territoire national. Aussi l'État est-il tenu d'offrir des prestations en termes de sécurité, de santé, d'éducation, de formation, d'infrastructures... à toutes les populations, quelle que soit leur localisation. Au-delà de la nature et de la qualité des prestations, la présence des services déconcentrés permet de lutter contre la désertification administrative des zones rurales. Elle participe également de la proximité, ou du rapprochement, de l'administration, voire de l'État, avec les administrés. Cependant, l'impératif du service public peut amener l'État à enfreindre les règles de rationalité présidant à la mise en place des services publics. Ainsi, les unités administratives non adaptées peuvent être créées ou maintenues dans des localités ne répondant pas à certains critères techniques, sociaux et économiques. C'est le cas des écoles et des dispensaires construits dans des parties du territoire à faible démographie.

## Conclusion

La déconcentration est une excellente illustration de la conciliation entre l'uniformisation de l'État et de l'exigence du

service public<sup>4</sup>. Il en résulte que les citoyens sont en droit de s'attendre à des traitements identiques. En tant que composante territoriale de l'administration, les services déconcentrés y tiennent un rôle fondamental. Ils assurent, à cet effet, non seulement la présence de l'État, mais aussi les prestations de service public sur l'ensemble du territoire national. Cela implique une appropriation de l'approche conceptuelle de la notion de déconcentration à l'échelle territoriale et locale. L'acquisition des notions théoriques et juridiques telles que l'unicité de l'État, l'exigence du service public... facilite la compréhension de ce concept. Il en est de même des éléments pratiques en identifiant les acteurs institutionnels tout en analysant le rôle des autorités administratives territoriales locales et les caractéristiques de l'administration déconcentrée.

### Références

BUFFELAN-LANORE Jean Paul, 1982, «Création d'un pouvoir régional au Gabon», *Pénant*, n° 775, janvier-mars, p. 49-57.

Centre d'études et prospectives, 2005, *Les vertus retrouvées du sous-préfet d'arrondissement : l'État territorial en question*, Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, Paris, La Documentation française.

CHAUVIN Francis, 1999, «Le cadre institutionnel et son évolution. L'État et sa réforme depuis les lois de décentralisation», *Cahiers français*, Les libertés locales en mutation, La Documentation française, n° 293, octobre-décembre 1999, p. 19-24.

CHAUVIN Francis, 2002, *Administration de l'État*, 6<sup>ème</sup> Ed., Paris, mémentos Dalloz.

EISENMANN Charles, 1974, «Les fonctions des circonscriptions territoriales dans l'organisation de l'administration», *Mélanges Waline*, LGDJ, t. II, p. 415-428.

GOHIN Olivier, 2002, *Institutions administratives*, Paris, LGDJ.

LEFEBVRE François, 1997, *La loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire et la réforme de l'État*, Paris, L'Harmattan.

MARCOU Gérard, 2002, «Bilan et avenir de la déconcentration», *Annuaire des collectivités locales*, L'organisation territoriale de la France, demain, Paris, CNRS-Éditions, p. 25-49.

ROSANVALLON Pierre, 2002, «Les quatre visages de l'État», *Le Pouvoir. Des rapports individuels aux relations internationales*, Ruano-Borbalan Jean Claude et Choc Bruno (coord.), Paris, Éd. Sciences humaines, p. 145-150.

4. La notion de service public est appréhendée ici comme étant un ensemble d'actions et de prestations visant, à différents échelons de l'État, la satisfaction des besoins d'intérêt général.