

## ATELIER 4

### CONSTITUTION ET TERRITOIRE



# **L'INFLUENCE DE LA CONSTITUTION FRANÇAISE DE 1958 EN MATIÈRE DE TERRITOIRE EN AFRIQUE : L'EXEMPLE DE LA POLITIQUE DE LA DECENTRALISATION AU GABON**

PAR

M. Fidèle KOMBILA – IBOANGA

Professeur de droit public à l'université de Libreville, Inspecteur  
Général des services au Ministère de l'Aménagement du  
Territoire.

## **INTRODUCTION**

La constitution française du 4 octobre 1958 est aux origines du constitutionalisme des Etats Africains subsahariens d'expressions française. Elle est l'une des références inéluctables, le détour obligé pour toute recherche institutionnelle.

Ainsi, en matière des collectivités territoriales, la dimension constitutionnelle est importante. Historiquement, la constitutionnalisation du statut des collectivités locales date de l'époque coloniale. A la « constitution administrative », se superpose dans les pays d'outre - mer, la « constitution coloniale » reposant sur le pouvoir réglementaire autonome du gouvernement et la spécialité coloniale, qui soumettent les colonies à un régime spécial et ne leur appliquent les lois métropolitaines que sur décision de l'administration. (1).

Le Gabon connaît alors une expérience de décentralisation sous la colonisation française avec la loi française de 1955 relative à la réorganisation municipale en Afrique équatoriale française, au Togo, au Cameroun et à Madagascar. Colonie française, le Gabon fait alors partie de l'ensemble colonial AEF. Cette loi érige les localités de Libreville et Port Gentil en commune de plein exercice.

A la veille de l'indépendance du pays, une loi n°26/59 du 22 juin 1959 est adoptée. Elle porte création des collectivités rurales et détermine les règles de leur fonctionnement. La période post-indépendance est marquée par un courant centralisateur dans la politique comme dans l'administration du pays. Les lois de décentralisation ne sont pas appliquées.

Ainsi, l'ordonnance n° 24/PR-MI-TC du 6 avril 1963 crée des communes de plein exercice (conseil et municipalité élus) et des communes de moyen exercice (conseil élu, maire nommé sur proposition du conseil. Le décret n° 00993/PR du 12 septembre 1972 vient fixer le régime financier et comptable des collectivités locales.

La première grande réforme de l'administration territoriale a lieu en 1975. La loi n° 12/PR/MI du 18 décembre 1975 divise le territoire en circonscriptions administratives (provinces et départements). Le régime du département présente alors une

ambiguïté : il est défini comme une circonscription administrative placée sous l'autorité d'un préfet nommé par décret.

Mais, dans le département siège également un conseil départemental dont les membres sont élus, « et qui s'administre librement dans les conditions fixées par la loi, notamment en ce qui concerne ses compétences et ses ressources ».

Cette dernière caractéristique définit davantage une collectivités locale qu'une circonscription administrative. Le département est subdivisé en communes et en districts. Ce dernier est une circonscription administrative elle-même subdivisée en cantons. Le canton étant un regroupement de villages. Unités administratives de base dirigées par un chef de village. La loi est plus claire sur le statut de la commune. C'est une collectivité locale dotée de la personnalité juridique et de

l'autonomie financière. Mais la loi précise que la commune est administrée par un maire « élu par le conseil municipal ou nommé par le gouvernement ». Cette nomenclature ne sera pas fondamentalement bouleversée par la loi n° 7/79 du 31 octobre 1979. Ce texte institue des assemblées au niveau des provinces et reconduit l'institution des assemblées départementales.

La province et le département se retrouvent dotés d'une autonomie financière. Le régime de la décentralisation restera tel jusqu'en 1990. La conférence nationale de 1990 ne traite pas spécifiquement de la question de l'administration territoriale et locale. C'est dans les accords dits de Paris signés entre le gouvernement et l'opposition que cette question est spécifiquement traitée. En effet, le gouvernement et les formations politiques qui le soutiennent, réunis au sein d'une structure dénommée **Majorité Présidentielle** se retrouvent à Paris pour discuter avec les partis politiques de l'opposition. Réunis quant à eux au sein d'un Haut Conseil de la résistance (HCR). Les accords que signent les deux parties stipulent sur la question de la décentralisation que :

- Les collectivités locales sont les départements et les communes.
- Les communes sont urbaines ou rurales,
- Il est institué une deuxième chambre parlementaire dont le rôle est d'assurer

la représentation et de garantir les intérêts des collectivités locales. C'est en application de ces accords qu'est adoptée la loi n°15/96 du 6 juin 1996 relative à la **décentralisation**.

Cette loi cite deux catégories de collectivités locales : le département et la commune. Cette dernière peut être urbaine ou rurale. Les communes ayant une certaine taille sont subdivisées en arrondissement. L'arrondissement est dirigé par un conseil d'arrondissement et un bureau élu en son sein. Du point de vue de la déconcentration, la province, le district, le canton et le village demeurent des circonscriptions administratives.

La constitutionnalisation du statut des collectivités locales en République gabonaise et la recherche de la mise en œuvre récente de leur libre administration par le législateur Gabonais, à travers la loi n° 15/96 du juin 1996 relative à la décentralisation implique une approche comparative de la dimension constitutionnelle du droit des collectivités locales et aussi une réflexion sur la problématique de la politique de la décentralisation territoriale au Gabon.

Il est donc intéressant de rechercher ce que le Gabon doit au modèle français par imitation consciente ou non consciente. Notre étude prendra en effet appui principalement sur les cas français et gabonais tout en restant accessoirement ouverte sur les expériences d'autres Etats africains subsahariens d'expression française. Et notre travail retiendra la distinction entre les règles et principes constitutionnels en matière des collectivités territoriales et le déroulement du processus de la décentralisation dans la vie politique gabonaise ; car les règles constitutionnelles sont une chose, celles qu'observe la vie politique en sont une autre. Ainsi, apparaît la problématique d'une politique de la décentralisation en Afrique subsaharienne en Général et au Gabon en particulier : Obstacles, conditions et limites. En effet, si comme on peut l'estimer, il existe réellement au niveau des

pouvoirs publics africains une imitation et une volonté de décentraliser qui s'est traduit depuis 1990 par des mesures dont l'importance n'est pas discutable, si ces actions comportent assez de cohérence et de continuité pour que l'on puisse les qualifier de politique, quelles sont les chances de cette politique ? la question mérite

d'être posée, en effet, car ce processus n'a de sens que si un accord se fait sur les concepts mêmes de « déconcentration » et de « décentralisation ».

Le terme « déconcentration » a été dégagé par des juristes à l'usage du vocabulaire juridique. On attribue la paternité à **Léon AUCOC**, membre du conseil d'Etat français, qui eu le souci dans ses conférences à l'Ecole des Ponts et Chaussées de distinguer cette notion de celle de décentralisation, ce dernier terme recouvrant jusqu'alors deux situations qu'Auroc estimait, à juste titre, très différentes (4). La doctrine recueille sans difficulté cette analyse qui devait recevoir quelques années plus tard une formulation claire et élégante dans l'article « Décentralisation » rédigé par **Maurice Hauriou** dans le Répertoire Béquet de droit administratif (5). Pour aller à l'essentiel, le terme déconcentration, désigne, l'aménagement des structures administratives consistant pour une personne publique, surtout l'Etat, à confier à ses agents ou représentants, dans des circonscriptions administratives des pouvoirs qu'ils exerceront en son nom.

On présente toujours la déconcentration des services de l'Etat comme une modalité de la centralisation. La déconcentration suppose une répartition des tâches entre des administrations centrales et des services déconcentrés. Elle ne doit pas être confondue avec la décentralisation.

Quant au terme « **décentralisation** », dans le vocabulaire courant, ce terme renvoie à la notion de collectivité locale. En droit administratif, on distingue deux sortes de décentralisation, tout en soulignant les limites de cette distinction : la **décentralisation territoriale** et la **décentralisation fonctionnelle**.

La décentralisation territoriale, qui intéresse notre étude, est fondée sur l'idée que les administrations sont liés par des intérêts communs et que les affaires locales seront mieux gérées si elle sont prises en charge localement, par ces administrés et surtout

leurs élus. Elle débouche donc sur l'existence des collectivités locales ou territoriales, personnes publiques gérées par des organes élus par la population locale. La décentralisation entendue comme technique d'organisation administrative correspond, selon Dupuis et Guédon à « l'attribution d'une certaine autonomie à des collectivités qui s'administrent librement par conseils élus, sous le contrôle du gouvernement » (5).

Elle implique un transfert de compétences du pouvoir central vers les instances locales ou décentralisées.

**Déconcentration** et **décentralisation** ne doivent donc pas être confondues. Lorsque l'Etat décentralise, il reconnaît davantage de pouvoirs aux élus locaux. Lorsqu'il déconcentre, il confie davantage de pouvoirs à ses agents par exemple, les

préfets qui agiront en son nom. Les deux notions sont juridiquement différentes, mais les deux processus vont souvent de pair.

Enfin la notion de **collectivité territoriale** est sujette à réflexion. Personne morale de droit public qui naît de la décentralisation territoriale, la collectivité a compétence pour gérer les affaires locales par le biais d'organes élus. Alors, collectivité locale ou collectivité territoriale ? La constitution française de 1958 emploie les deux expressions, la première dans son article 34, la seconde dans ses articles 24 et 72. Les spécialistes opèrent parfois une distinction entre les deux expressions tout en s'empressant en général d'en relativiser la portée. Notons que le conseil constitutionnel français dans la décision qu'il rend depuis 1982, n'établit aucune différence notable et parle aussi bien de « libre

administration des collectivités locales » que de « libre administration des collectivités territoriales ».

La plupart des constitutions africaines emploient également les deux expressions, à l'instar de la constitution française (7). Mais ce ne sont pas là les problèmes les plus graves. Ceux-ci se trouvent surtout dans la problématique suivante : au – delà de la dimension constitutionnelle héritée de la France, la décentralisation en Afrique Subsaharienne ne risque – t – elle pas de se briser sur des obstacles, tout au moins d'être freinée par des difficultés de conditions de mise en application ; ne se heurte – t – elle pas de toute manière à d'étroites limites ?

Nos réflexions porteront essentiellement sur toutes ces questions. Le fil d'Ariane de notre pensée qu'il convient de livrer d'ores et déjà est constituée par cette idée, fondamentale, que l'observation de l'expérience gabonaise donne à constater d'une part, des **règles constitutionnelles apparentées** ( I ) et d'autre part, des **divergences dans la mise en œuvre de la politique de la décentralisation** ( II ). C'est à la décomposition de ces deux idées fondamentales que sera consacrée cette communication.

## **I – LES REGLES CONSTITUTIONNELLES APPARENTEES**

Il existe incontestablement une identité, au moins formelle entre la constitution française du 4 octobre 1958 et celles des Etats africains subsahariens d'expression française en matière de collectivités territoriales.

Deux arguments permettent d'étayer cette affirmation :

Le premier argument est d'ordre subjectif. Il ressort de l'intention déclarée des hommes politiques africains. Ces derniers ont voulu manifestement s'inspirer du modèle français. Ainsi par exemple, le Président SENHOR déclarait à propos du modèle américain, le 3 novembre 1961 : « le Sénégal est un petit Etat qui s'inspire

des grands principes démocratiques réalisés aux Etats – Unis » (8). En ce qui concerne particulièrement le modèle français, cette inspiration porte globalement sur

le régime politique français et par voie de conséquence sur le statut constitutionnel des collectivités territoriales.

Le deuxième argument est d'ordre textuel. En superposant les constitutions française et gabonaise, on trouve sur les collectivités territoriales les correspondances aux mêmes règles et aux mêmes principes. Il en va ainsi des règles statutaires (A) et du principe de la libre administration des collectivités territoriales ou locales (B).

## **A – LES STATUTS CONSTITUTIONNELS DES COLLECTIVITES LOCALES.**

La lecture des textes constitutionnels et des idéologies suivies, nous conduisent à faire deux propositions : d'une part, les statuts constitutionnels en France et en Afrique se recouvrent dans la mesure où ils présentent des ressemblances apparentes ; d'autre part, les statuts constitutionnels en France et en Afrique ne se recourent pas, dans la mesure où ils présentent des différences réelles.

### **1 - Des statuts qui Se recouvrent dans La mesure où Ils présentent des ressemblances apparentes.**

L'examen des constitutions française et gabonaise donne à constater sur le plan du statut des collectivités territoriales des correspondances qui font penser à « une déclaration juridique ». Ainsi, le titre IX de la constitution gabonaise du 26 mars 1991 intitulé « des collectivités locales » contient un article 112 qui s'inspire largement de l'article C72 de la constitution française : « les collectivités locales de la République sont créées par la loi. Elles ne peuvent être modifiées qu'après avis des intéressés et dans les conditions fixées par la loi. « Elles s'administrent librement par les conseils élus dans les conditions prévues par la loi notamment en ce qui concerne les compétences et leurs ressources ».

Il apparaît donc qu'à l'instar de la constitution française du 4 octobre 1958, la constitution gabonaise fonde un puissant pouvoir d'Etat qui domine le pouvoir local (9). Constitutionnellement, en s'inspirant de l'article 72 de la constitution française, l'article 112 de la constitution gabonaise constate l'existence des collectivités locales, mais ne les crée pas. Cet article garantit ainsi la pérennité de ces collectivités dont l'existence ne peut être mise en cause que par une révision constitutionnelle. Suivant l'esprit de l'article 72 de la constitution française qui a inspiré le constituant gabonais, le législateur peut créer toute « autre collectivité » entendue comme « catégorie » (10).

La loi peut ainsi créer des catégories des collectivités territoriales autres que les communes et les départements. Les collecti-territoriales n'ont pas, dans leur existence, la même protection juridique selon qu'elles sont énumérées par la constitution ou créées par le législateur ordinaire. En revanche, le statut des unes et des autres doit respecter les mêmes exigences constitutionnelles. La première de ces exigences est que « l'organe délibérant d'une collectivité territoriale de la République ne peut procéder que d'une élection effectuée au suffrage universel » (11), les électeurs devront être « appelés à exercer leur droit de suffrage pour la désignation des membres des conseils élus des collectivités territoriales selon une périodicité raisonnable » (11). Le législateur tient ainsi des articles 72 de la constitution française et 112 de la constitution gabonaise, la compétence pour créer une catégorie de collectivité territoriale pouvant ne comporter qu'une seule unité (12).

Cette énumération, à certains égards fastidieuse, était nécessaire pour mettre en relief les ressemblances entre les constitutions des deux Etats sur le statut constitutionnel des collectivités territoriales. La dynamique institutionnelle et les idéologies font apparaître cependant des réalités différentes en France et au Gabon sur le même élément du statut des collectivités locales.

## **2 – DES STATUTS QUI NE SE RECOUPENT PAS DANS LA MESURE OU ILS PRESENTENT DES DIFFERENCES REELLES.**

Les constituants africains éprouvent en réalité un sentiment ambivalent, à la fois d'attraction et de répulsion, à l'égard du système français. Les équilibres institutionnels en France semblent constituer pour eux un élément de dispersion du pouvoir présidentiel. Lorsqu'on prolonge l'étude du statut constitutionnel des deux systèmes des collectivités territoriales, les ressemblances déjà relevées apparaissent mineures à côté des différences qui apparaissent. Ces différences fondamentales concernent par exemple, l'idéologie régionaliste et la participation des collectivités territoriales à l'exercice de la souveraineté.

En ce qui concerne l'idéologie régionaliste, en France, une approche courante tend à considérer que, dans cette idéologie, le contrepoids décentralisateur qu'induit la prééminence du pouvoir d'Etat n'est ni la commune, ni le département, mais la région. L'évolution des idées fait ressortir le lien entre le régionalisme et l'existence d'un pouvoir exécutif fort.

Paul – BONCOUR écrit : « décentralisons d'abord, quitte à renforcer ensuite le pouvoir exécutif dans la mesure où les groupements régionaux corporatifs, ayant conquis la plénitude de leur autonomie, le jugeront nécessaire à la défense de leur intérêt commun » (13). Les institutions de la V<sup>e</sup> République française s'inscrivent dans cette logique. Mais depuis quelques années, tenant compte du péché originel « fédéraliste » dont souffre le régionalisme, l'évolution s'est déroulée entre les limites étroites séparant le régionalisme constitutionnel (qui vise l'organisation du territoire métropolitain en une vingtaine de régions jouissant d'une certaine autonomie administrative et formant les caches de la participation de la Nation à l'exercice du pouvoir central ») (14). Du régionalisme politique qui fonde l'« Etat régional ». Il repose « sur la reconnaissance et l'aménagement de l'autonomie territoriale des collectivités régionales selon des modalités qui n'ont d'autres limites que les principes d'unité nationale et d'indivisibilité de l'ordre étatique ».

Au total, en France, l'évolution montre que, dans la pratique, on est passé du régionalisme comme échelon de commandement déconcentré pour le

développement économique et social (D.14 mars 1964), au régionalisme comme forme de décentralisation de la gestion par le procédé de l'établissement public (L.5 juillet 1972). On débouche avec la loi du 2 mars 1982 (« droits et libertés »), celles des 2 mars, 30 juillet (« statut particulier » de la région de Corse) et 2 décembre 1982 (régions d'Outre – mer), sur régionalisme démocratique, à mi – chemin du statut de collectivité territoriale et l'établissement public (15).

En Afrique, le rapport entre pouvoir d'Etat et pouvoir local n'est pas le même qu'en France. Comme on le sait, l'administration à l'époque coloniale était polyvalente et simple ; dans l'ensemble elle était adoptée aux besoins locaux ; progressivement, elle a été complétée par les échelons avancés des services centraux. Elle a inspiré le dispositif qui est aujourd'hui encore en vigueur, moyennant quelques adaptations : régime communal différencié sur les agglomérations, hiérarchie et polyvalence des circonscriptions, fonction sous-préfectorale et préfectorale, organisation des services extérieurs.

Mais cette structure est menacée par l'excès de la centralisation autoritaire, « la centralisation, certainement utile à la cohésion nationale, est défavorable à l'initiative locale : elle écarte la responsabilité administrative de son point d'application ; elle appelle dans la capitale et dans les chefs – lieux presque tous les fonctionnaires de qualité » (16). Elle pose le problème de l'articulation entre les administrations territoriales et les collectivités décentralisées.

Le professeur **Gérard CONAC** écrit : « l'opposition entre centralisation et décentralisation doit être utilisée avec prudence dans la phase actuelle du développement politique de l'Afrique. Ces concepts, dégagés à partir des expériences européennes, peuvent aisément conduire à des explications verbales et à analyses formelles qui ne facilitent pas la compréhension des problèmes véritables aux quels sont confrontés les gouvernements africains. la notion de décentralisation implique d'abord l'existence d'un centre déjà puissant, sûr de pouvoir faire admettre sa suprématie sur toute une autonomie. Dans beaucoup de pays d'Afrique, l'Etat n'est guère en mesure de décentraliser car il n'est pas encore un centre incontesté, faisant

circuler et imposant et imposant ses directives à l'ensemble du territoire, à la fois « force d'attraction et d'expression ».

Dans la phase actuelle du développement politique, les dirigeants sont d'abord confrontés au problème de l'intégration nationale. Centralisation et décentralisation ne sont pour eux que des moyens et non des fins. L'une et l'autre sont utilisées ou appréciées en fonction de leur stratégie de la construction de, l'Etat national » (17).

L'autre différence fondamentale concerne la participation des collectivités territoriales à l'exercice de la souveraineté. Les limites de cette communication nous obligent à

choisir seulement un exemple : la représentation des collectivités territoriales au Sénat. Si le système français répudie le fédéralisme « parcellaire », il capte l'énergie démocratique du « pouvoir local » en l'institutionnalisant sur le plan national et en le faisant participer à l'exercice de la souveraineté par l'intermédiaire du Sénat qui assure la représentation des collectivités territoriales de la République (art.24).

La représentation des collectivités territoriales au Sénat n'est, ni une représentation « corporation » à l'image des anciens Etats Généraux, ni une représentation de type pré – fédéral, puisque toutes les collectivités n'y sont pas représentées. Elle se réclame à la fois du suffrage indirect, mais aussi de l'idée de « pluralité » réunie en une unité organique : « le Sénat est élu au suffrage indirect, il assure la représentation des collectivités territoriales de la République » (art 24).



Conformément à la théorie du mandat représentatif, chaque Sénateur représente ainsi, non pas sa collectivité, mais la Nation toute entière, envisagée dans sa dimension locale, « considérée comme l'expression la plus fidèle de la continuité nationale » (18). Or depuis 1990, le bicaméralisme a été instauré dans un certain nombre de pays africains (19). Au Gabon, c'est la loi n°1/94 du 18 mars 1994 portant révision de la constitution qui a permis la création d'une seconde chambre parlementaire. Aux termes de cette loi, l'article 35 de la constitution se lit désormais comme suit : « le pouvoir législatif est représenté par un parlement composé de deux chambres : l'Assemblée Nationale et le Sénat ».

En réalité, la création du Sénat au Gabon est sujette à réflexion. Analysant le nouveau parlement gabonais (20), le professeur Fidèle MENGUE ME ENGONANG relève l'inopportunité de la création de cette seconde chambre parlementaire. Selon l'auteur, certes, la référence aux collectivités locales reste le seul argument digne d'intérêt. Les initiateurs de la réforme 1994 soutiennent à cet égard qu'une seconde chambre parlementaire permet de mieux assurer la représentation des collectivités locales et la défense de leurs intérêts au parlement. Mais loin d'être une nécessité, cette innovation semble liée à des calculs politiques. « Le Sénat apparaît dès lors comme une institution de trop, tant du point de vue historique et politique que sur le plan démographique et économique.

L'objectif visé à travers l'instauration du bicaméralisme était précisément de contrecarrer l'influence de l'Assemblée nationale qui, dans son double rôle de législateur et censeur de l'action gouvernementale, a considérablement réduit la marge de manœuvre de l'exécutif au lendemain de la conférence nationale. Le sénat devrait par conséquent servir de contrepoids à l'Assemblée nationale afin d'atténuer la pression que cette dernière exerce sur le gouvernement. Cet objectif est aujourd'hui d'autant mieux atteint que le parti au pouvoir (l'ancien parti unique) dispose d'une majorité écrasante dans les deux chambres ; majorité acquise à l'issue des élections législatives et Sénatoriales de 1996, 1997 et 2001, grâce à un découpage électoral sur mesure (21) et à un système de franche électorale parfaitement rodé. La victoire tant espérée aux élections sénatoriales a, du reste, permis le retour aux affaires de nombreux compagnons de l'actuel chef de l'Etat que la démocratie pluraliste a prématurément écartés du pouvoir et même de la scène politique » (22).

Que les statuts des collectivités territoriales se recoupent, mais ne se recouvrent pas, les lignes qui précèdent l'établissent. Il reste à l'interroger sur le sort réservé au principe de la libre administration de ces collectivités.

## **B – LE PRINCIPE DE LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITES LOCALES.**

S'inspirant largement du système français, l'ordre juridique gabonais consacre l'existence du principe de la libre administration des collectivités locales. « La loi détermine la création, le fonctionnement et la libre gestion des collectivités territoriales, leurs compétences, leurs ressources et leurs assiettes » (const, art.47). Les collectivités locales de la République « s'administrent librement par les conseils

élus dans les conditions créés par la loi, notamment en ce qui concerne les compétences et leurs ressources » (const. art.112).

Telles sont les dispositions qui consacrent le principe et que le juge constitutionnel doit faire respecter. La constitution consacre ainsi le principe, établit les conditions d'exercice de la libre administration par des élus, ainsi que les limites apportées à cette liberté locale. On voudrait dans un premier temps examiner la consécration constitutionnelle du principe, puis dans un second moment mesurer ses limites.

## **1 – UN PRINCIPE CONSTITUTIONNELLEMENT CONSACRE**

Le principe de la libre administration des collectivités locales est d'ordre constitutionnel puisque défini par les articles 47 et 112 de la constitution gabonaise, à l'instar des articles 34 et 72 de la constitution française. Il ne peut être que mis en œuvre par le législateur. L'importance accordée à cette notion de libre administration, c'est qu'elle enrichit celle de décentralisation, puisqu'elle met l'accent sur les libertés locales. Mais, on a souvent relevé que, si elle est séduisante, cette notion est aussi d'une grande imprécision. Certains auteurs ont cependant cerné ses contours. Ainsi, par exemple, M M Maurice BOURJOL et Serge BODARD, considérant que, la libre administration des collectivités territoriales est « une liberté publique définie » (23), son analyse, consiste à apprécier d'abord ses rapports avec les libertés publiques. La constitution place néanmoins cette liberté publique dans un cadre normatif qui n'est pas exclusivement constitutionnel et législatif.

Cependant, ses modalités d'exercice sont en partie, commandées par la constitution. Toutefois, s'il est arrivé au conseil constitutionnel français de déterminer l'étendue du principe et de tracer ainsi les limites assignées à l'intervention du législateur (24), le juge constitutionnel gabonais ne s'est jamais prononcé sur cette question.

Le second intérêt de ce principe, c'est qu'il postule l'existence d'un conseil élus, mais pas forcément celle d'un exécutif élu (25). Ce conseil élu doit être doté d'attribution effectives (26). Cela suppose que soient reconnues des compétences et des ressources propres aux collectivités locales (const.gab,art.47).

Or la notion d'affaires locales est vague et la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités n'est pas le fait de la constitution mais de la loi. Ici, se pose au Gabon tout le problème de l'application de ce principe. En effet, à partir du moment où, comme on le verra plus loin, la loi 15/96 relative à la décentralisation n'a jamais eu des textes d'application et que sa révision est toujours repoussée, quel peut être

le degré d'effectivité de toutes ces notions. Et dans ces conditions, il est difficile pour le juge constitutionnel gabonais de faire respecter le principe de la libre administration des collectivités locales. De ce qui précède, il ressort que les conditions ne sont pas réunies pour qu'apparaissent les signes de l'effectivité du principe consacré par les textes constitutionnels.

## **2 – Un principe aux limites étroites.**

Les limites de ce principe sont nombreuses. Elles sont d'abord financières. En France comme au Gabon, le Parlement fixe les règles relatives à l'assiette, aux taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures, y compris les impôts

locaux. En France, selon le conseil constitutionnel, les règles qu'il édicte « ne doivent pas avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration » (27). Un raisonnement voisin vaut pour les dotations et subventions. Ensuite, les prérogatives de l'Etat ne peuvent « être restreintes, ni privées d'effet, même temporaires (28).

Elles relèvent ensuite, d'autres principes constitutionnels : « la libre administration ne saurait mettre en cause la souveraineté de l'Etat ; comme toute liberté, elle s'exerce dans le cadre du contrôle administratif exercé par l'autorité de tutelle » (29).

Pour conclure cette première partie, il existe donc certaines dispositions directement inspirées de la constitution française du 04 Octobre 1958 en matière de territoire. Il est souhaitable pour juger au mieux de l'intensité de l'influence d'évoquer quelques traits dominants de la mise en œuvre de la politique de la décentralisation au Gabon.

## **II – LES DIVERGENCES DANS LA MISE ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE LA DECENTRALISATION**

Lorsqu'il s'agit de parler de la mise en œuvre de la politique de la décentralisation au Gabon, par rapport à l'expérience Française, il faut partir d'un présupposé, c'est à dire que, les données fondamentales de cette décentralisation sont connues. Ainsi, si

en France, un certain nombre d'études ont dressé le bilan et les perspectives de la décentralisation depuis les grandes lois qui ont permis à partir de 1982 de modifier assez radicalement « l'assiette administrative et politique territoriales du pays » (30), au Gabon, on est au stade du tâtonnement.

La réforme en cours privilégie l'approche politique de la décentralisation. Au Gabon, la décentralisation répondrait aux souhaits exprimés par la nation lors de la conférence nationale de 1990, d'une grande participation des populations aux décisions qui concernent la gouvernance locale et d'une meilleure prise en main de la gestion territoriale, par les institutions décentralisées. La décentralisation a aussi pour objectif principal, de mieux préparer et de réaliser les actions de développement, en les adaptant aux réalités de terrain et à leur contexte socioculturel interne tout en recherchant l'adhésion des populations sur les fondements et la mise en œuvre de celles-ci.

Au vu de la loi organique n°15/96 du 06 juin 1996, la décentralisation consiste en un « transfert des compétences et des moyens de l'Etat à une collectivité locale placée sous sa tutelle ». Cependant, dix ans après son adoption, force est de constater que cette loi se heurte, dans sa mise en œuvre, à des difficultés majeures résultant principalement du mode de régulation sociopolitique et économique en vigueur, et de la non promulgation de nombreux textes d'applications.

Pour donner, semble t-il, « un nouvel élan à cette politique, le Président de la République gabonaise, Monsieur Omar BONGO ONDIMBA s'est engagé dans son projet de société, intitulé « Mon projet des actes pour le Gabon », à faire reprendre la loi 15/96 sur la décentralisation, tant son application paraît aujourd'hui en l'état difficile.

Il convient en effet de mettre en adéquation cette loi avec celle portant Développement et Aménagement du Territoire. Une nécessaire mise en cohérence de ces deux textes importants doit être entreprise afin de faciliter les applications, en particulier sur le problème du mode de financement et des ressources des collectivités locales.

IL est probable que ce discours soit conforme à la volonté de la mise en œuvre de la politique de la décentralisation au Gabon. Par ailleurs, il est peu probable que cette volonté politique trouve de véritables solutions aux problèmes posés par la décentralisation. Autant dire qu'au-delà des orientations générales, la « relance » de la politique de la décentralisation au Gabon offre le spectacle d'une absence totale des textes d'applications. Curieuse situation ! On voudrait dans un premier temps la constater (A), puis dans un second moment l'expliquer (B).

## **A. LE CONSTAT**

Le constat est à faire non pas au niveau du droit, mais plutôt à celui des faits. Plus exactement, la situation est imputable moins à une carence de l'ordre juridique qu'à l'ineffectivité de celui-ci. Le bilan et les perspectives de la décentralisation mise en œuvre au Gabon depuis 1996, permettent d'étayer cette affirmation.

### **1 – LE BILAN D'APPLICATION DE LA LOI 15/96 RELATIVE A LA DECENTRALISATION**

Dans le cadre de la , poursuite de « modernisation politique engagée au Gabon en 1990, la politique de décentralisation était mise en place en 1996 avec la promulgation de la loi n° 15/96 du 06 juin 1996 relative à la décentralisation. Elle

confirme la prise en compte par le Gabon de la nécessité de la « bonne gouvernance » qui intègre le souci d'étendre la démocratie et le développement au niveau local. Plus de dix ans après son adoption, plusieurs enseignements peuvent être tirés de la pratique gabonaise au regard des objectifs contenus dans l'article 2 de cette loi organique ainsi libellé « la présente loi organique a notamment pour objet de :

Fixer, pour chaque type de collectivité locale, les règles relatives à la création, à l'organisation, aux attributions, aux fonctionnements et aux transferts de compétences du pouvoir central, aux ressources et aux assiettes d'impôts, à la libre gestion et à la tutelle de l'Etat ;

Faire des collectivités locales des entités de base auxquelles sont conférées de larges pouvoirs notamment dans le domaine administratif, économique, financier, social et culturel ;

Responsabiliser les autorités décentralisées et déconcentrées afin de mieux encadrer les populations et répondre à leurs besoins essentiels grâce à une organisation administrative, économique, rationnelle et fonctionnelle.

Associer les populations à la gestion des affaires locales, tout en maintenant l'unité de l'Etat et en sauvegardant l'intérêt général ;

Doter les collectivités locales de tous les moyens financiers et humains nécessaires à la diffusion du progrès économique, social et culturel, et faire en sorte que les efforts

consentis par l'Etat se traduisent par une réduction des disparités existant entre les différentes collectivités locales. »

Le premier enseignement concerne le problème du statut des collectivités locales, le second, les transferts de compétences et des ressources et, enfin la non prise en compte de l'Aménagement di Territoire.

### **a) Des statuts des collectivités locales inadaptés.**

La 15/96 distingue trois collectivités dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière : le département, la commune urbaine et la commune rurale. Or depuis 1996, les communes rurales n'ont toujours pas été mises en place, car leur

territoire se confond avec celui des départements. De même la non hiérarchisation des communes urbaines selon un critère démographique est de nature à compliquer l'administration des communes mais aussi le transfert de compétences.

Enfin, la loi actuelle ne connaît pas la province en tant que collectivité locale, ce qui constitue une insuffisance importante de la politique de la décentralisation. En effet, seule la province peut être acteur de développement économique crédible, au regard du faible niveau du développement du pays et de la faiblesse des ressources du département et de la commune.

### **b) Des transferts de compétences et de ressources non effectifs**

L'imperfection la plus patente de la loi 15/96 concerne le transfert de compétences et de ressources. C'est la clé de réussite de toute politique de décentralisation. Cette situation est dû au fait que tous les textes d'applications qui devraient normalement être pris dans un délai d'un an à compter de la date de promulgation de la loi 15/96 (article 260) ne l'ont pas été.

En ce qui concerne les compétences, certes, la loi organique demeure satisfaisante sur ce point, ce qui manque, ce sont les lois ordinaires et les décrets d'applications. C'est ce silence de la loi et du règlement qui explique la survenance des conflits entre l'Etat et les collectivités locales d'une part, mais aussi entre les collectivités locales et les opérateurs économiques d'autre part. Cette situation est de nature à remettre en cause tout le processus de décentralisation au Gabon. car chaque acteur a tendance à interpréter la loi organique en exagérant ses compétences.

La répercussion de ce manquement sur les ressources est tout aussi évidente. Par exemple, la loi sur le fonds de péréquation telle prévu par l'article 222 n'existe pas. En fait, le problème des ressources se situe à deux niveaux. Le premier niveau est celui des ressources propres des collectivités locales, c'est – à – dire, les taxes et impôts locaux qui sont recouverts par l'Etat. Ce que l'on constate, c'est que la mise à disposition de ces ressources aux collectivités locales demeure problématique.

De même, les taux des ristournes ne sont pas précisés et parfois non pratiqués du fait de l'absence de la loi.

L'autre niveau est celui des subventions de l'Etat (fonds de péréquation, dotation globale de fonctionnement, dotation globale d'équipement). En l'absence de loi précisant le transfert de compétences et des ressources, les subventions de l'Etat, qui correspondent au transfert des ressources accompagnant le transfert des compétences, ne repose sur aucune base juridique et demeurent donc incertaines.

A ces préoccupations sur les ressources l'on peut ajouter celle de l'existence d'une coopération décentralisée. En effet, dans la loi actuelle relative à la décentralisation, la coopération décentralisée est limitée au jumelage. Pourtant, la coopération décentralisée offre de multiples opportunités aux collectivités locales dans un contexte international qui favorise les initiatives non étatiques du développement. L'inexistence des ressources stables des collectivités locales explique aussi le fait

qu'elles ne peuvent mener une coopération décentralisée active et crédible vis à vis des partenaires étrangers.

Il faut enfin ajouter que nos collectivités locales ne bénéficient pas des réseaux internationaux de l'Etat, ce qui soulève en arrière plan la question des ressources humaines. Les ressources humaines ce sont aussi les agents de l'Etat, ceux qui sont chargés d'animer les services déconcentrés de l'Etat (gouverneur, Préfet, Sous-préfet). La décentralisation suppose aussi le renforcement des moyens des services déconcentrés.

Toutes ces questions devraient être discutées au sein des organes de la décentralisation (article 223 à 227) que sont la Commission Nationale de la Décentralisation, le Comité Technique de la Décentralisation et els Commissions Provinciales de la Décentralisation. Tous ces organes n'ont jamais été réunis, les décrets les créant n'ayant pas non plus été pris.

### **e) La non prise en compte de l'Aménagement du Territoire.**

Dans la loi 15/96 les collectivités locales apparaissent comme des structures politiques dont le rôle est d'étendre la démocratie au niveau locale. Elles ne sont pas des acteurs de développement disposant des programmes précis élaborés à partir des compétences et des moyens clairement définis. Elles en sont pas cohérentes mais trop indépendantes les unes les autres. Ce qui pour la mise en place d'une véritable politique de développement est inenvisageable.

Toutes ces insuffisances posent avec beaucoup d'acuité la nécessité d'une réforme globale de la politique de décentralisation qui ne peut partir que de la révision la loi 15/96 qui en est le fondement. Qu'elles sont alors les perspectives ?

## **2) Les perspectives de la réforme de la loi 15/96 relative a la décentralisation.**

La réforme de la politique de la décentralisation en cours au Gabon est très ambitieuse dans ses perspectives. Nous en verrons les orientations générales, en insistant sur les mécanismes de répartitions et de contrôle dans l'exercice de compétences.

### **a) Orientations générales**

Suivant l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi portant révision de la loi organique n° 15/96 du 6 juin 1996, relative à la décentralisation, celle-ci devrait être révisée en tenant compte de la proposition de révision du Sénat, loi 11/2000. Cet exposé des motifs énumère les principaux points de révision. Mais les limitations de cette communication nous obligent à dessiner trois axes principaux :

Le premier axe concerne la suppression de la commune rurale, la réorganisation spatiale du département et la création des relais de développement rural (RDR).

En ce qui concerne la suppression de la commune rurale, tout d'abord, la Commission interministérielle sur la réforme de la décentralisation mise en place à cet effet, a opté pour la création des communautés rurales. La suppression de la commune rurale est fondée sur l'idée suivante. La loi 15/96 relative à la

décentralisation fait de la commune rurale une collectivité à part entière. Pour le législateur gabonais, la commune rurale constituait un moyen d'aménagement des zones rurales permettant d'apporter aux populations rurales un peu plus de confort par la construction d'infrastructures socio – économiques de base.

Mais, depuis 1996, les communes rurales n'ont jamais été mises en place du fait de la charge sur le budget de l'Etat qu'impliquerait l'application de cette mesure (un conseil et un bureau du conseil pour 100 habitants) ; la faiblesse démographique et l'inexistence d'un potentiel fiscal rendant difficile, voire impossible la mise en œuvre de la personnalité juridique et l'autonomie financière reconnues aux communes rurales par la loi 15/96. La suppression de la commune rurale semble ainsi justifiée, tout en renvoyant le réaménagement des villages à la politique d'aménagement du territoire. Et, il appartiendrait au conseil départemental d'assurer les missions qui étaient assignées aux communes rurales.

Ainsi, la création des communautés rurales part du constat de l'inopérabilité des communes rurales figurant dans la loi 15/96, la personnalité juridique et l'autonomie financière reconnues à la commune rurale rendant sa mise en œuvre impossible. La commission interministérielle a donc décidé d'adopter une position médiane qui consiste à retirer la personnalité juridique et l'autonomie financière à la commune rurale tout en conservant au profit des villages les attributs des communes rurales : l'objectif visé étant d'améliorer le statut du village. La nouvelle loi devra donc veiller à faire du village une composante du département collectivité locale en étendant les compétences du conseil départemental au village.

Ensuite, pour la réorganisation spatiale du département, il apparaît que la loi 15/96 prévoit la transformation des villages d'au moins 100 habitants en communes rurales. Mais, la non application de cette disposition a eu pour conséquence de renforcer la précarité des villages qui sont demeurés des « espaces non intégrés », en attente de communalisation. Et, l'article 10 de la loi 15/96, qui stipule que « les territoires situés en dehors des limites communales sont du domaines du département qui en assure la gestion et la mise en valeur », introduit une ambiguïté dans la mesure où les territoires dont il est question peuvent être compris comme l'ensemble du territoire

du département alors même qu'il s'agit vraisemblablement des territoires en dehors des communes rurales, autrement dit, la « rase campagne » et les petits hameaux ne répondant pas aux critères de communes rurales.

Pour cela, la réorganisation spatiale du département passerait par la restructuration du village. Dans cette perspective, la constitution d'une communauté rurale intégrerait, outre les critères territoriale et démographique, les exigences de compatibilité sociologique et de viabilité économique. Le choix du village ou du site devant abriter le relais du développement rural (RDR) au sein d'un regroupement de villages en communauté rurale, serait fait en fonction de critères bien précis. Un décret pris en conseil des ministres fixerait la localisation des communautés rurales et des RDR.

Ainsi, donc, la création des communautés rurales se justifierait par la nécessité de rationaliser les efforts de l'Etat en matière d'aménagement du territoire : le principe

étant d'organiser la vie économique, sociale et culturelle des villages autour des centres proches : les RDR, le relai de développement rural est défini comme une catégorie d'agglomération à promouvoir à partir des villages existants, servant de pôle de développement intermédiaire entre la ville et le village.

Son principal rôle est d'apporter aux population rurales à la fois des services et des équipements socio collectifs de proximité destinés à améliorer leur cadre de vie et leurs conditions d'existence et à impulser une dynamique de développement économique.

Le deuxième axe s'oriente vers la création des emplois municipaux ou de la fonction publique locale et de la police municipale. La problématique des emplois communaux en Afrique est au centre de réflexions ces dernières années. En effet, les conditions d'emplois dans les collectivités locales sont un facteur important de la bonne gouvernance locale et constituent une préoccupation constante des cadres municipaux. Elles sont tributaires de nombreux paramètres dont certaines se situent au niveau individuel comme par exemple les capacités professionnelles du cadre municipal. D'autres facteurs relèvent de la qualité ou des insuffisances organisationnelles. Enfin, on peut compter des paramètres relevant de l'institutionnel comme les dispositions légales ou réglementaires régissant les personnels des collectivités locales. Il s'agit d'un problème d'importance dont le traitement a fait l'objet de recommandation à l'occasion des éditions Africités de 2003 à Yaoundé et de 2006 à Nairobi.

Compte tenu de cette importance, le PDM en partenariat avec le Gouvernement de la République du Gabon, l'Association des Maires du Gabon, le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) de France a organisé un colloque pour en débattre à Libreville du 24 au 26 Octobre 2006. Les participants venaient des pays francophones d'Afrique de l'Ouest et centrale et comprenaient les parties prenantes : représentants de l'Etat, élus locaux, cadres municipaux etc...

Les conclusions de ce colloque devraient servir de base à la révision de la 15/96 relative à la décentralisation. Et le législateur gabonais devrait opérer un choix, entre les différents systèmes d'emplois communaux. En effet, comme on le sait, dans le secteur public, les systèmes d'emploi peuvent être regroupés dans deux catégories : le système de carrière et le système d'emploi.



Dans le **système de carrière** (utilisé en France, en Allemagne et dans les pays africains francophones) les agents de l'Etat sont soumis à un régime spécial (statut) au terme duquel ils ont la qualité de fonctionnaires. Ce statut consacre dans la plupart des cas trois propriétés communes aux agents publics : appartenir à un corps (administratif, militaire ou judiciaire, etc...) ; être soumis à un régime de droit public ; concourir au fonctionnement des services publics.

Le **système d'emploi**, à la différence du système statutaire, n'est pas distinct du **système de la contractualisation**. Sa spécificité consiste en ce que les agents sont recrutés pour un emploi qu'ils peuvent perdre dans les mêmes conditions qu'un salarié du secteur privé. Dans le système de contractualisation qui s'applique au secteur privé, l'employé est lié à son employeur par un contrat individuel qui s'appuie sur le code du travail et une convention collective, lorsqu'il en existe une pour

l'activité en vue de laquelle le contrat est conclu. Au regard des paramètres comme la souplesse et la sécurité de l'emploi, chaque système présente ses avantages et inconvénients, et ce qui est perçu comme un avantage pour le personnel peut être perçu comme un inconvénient pour l'employeur et vice versa.

Comme l'a démontré M. Martin FINKEN au cours du colloque précité (31), à travers les expériences africaines de systèmes d'emplois municipaux, les deux systèmes consistent dans la plupart des collectivités locales de l'Afrique francophones avec, d'un côté les fonctionnaires de l'Etat mis à la disposition des collectivités locales mais qui continuent de relever du statut de la fonction publique, et de l'autre les agents recrutés directement par les collectivités locales et qui relèvent donc du système de contractualisation. Ce **dualisme** suscite de la part des cadres municipaux des revendications pour l'instauration d'une fonction publique territoriale sur le modèle français. A leurs yeux, la contractualisation n'offrirait pas de sécurité en matière d'emploi. D'autre part, ces revendications comportent en filigrane le problème de la rémunération du personnel de haute qualification qui, à responsabilité égale, peut varier selon qu'on est fonctionnaire mis à disposition par l'Etat ou qu'on a un contrat de travail avec la commune. Elles se nourrissent aussi des questions de l'évolution des carrières auxquelles aspirent tout cadre et dont les perspectives ne sont vraiment intéressantes que dans les grandes collectivités urbaines.

Pour légitime qu'elles puissent être dans leur fondement, ces revendications n'en soulèvent pas moins des questions quant à la transposabilité du système statutaire dans l'environnement africain. Les avantages du système de FPT sont souvent mis en avant, mais son coût et ses contraintes sont-ils également pris en compte ? N'y a-t-il pas une adaptation et des précautions spécifiques à prendre ? Certains pays de la sous-région sont en début d'expérimentation du système et constituent des cas intéressants à observer.

Les **élus locaux** pour leur part invitent les Etats centraux à créer un environnement offrant de bonnes perspectives de carrière et une rémunération suffisamment incitative de manière à attirer les compétences vers le milieu municipal. Ils évoquent à cet égard leur faible capacité financière à prendre en charge des personnels

suffisamment qualifiés, cas particulièrement fréquent dans les petites collectivités en zone rurale. Une solution fréquemment utilisée consiste en l'utilisation des personnels de l'Etat d'une façon ponctuelle ou permanente par le biais de mise à

disposition ou de détachement. Solutions qui soulèvent à leur tour le problème de l'autorité que les maires peuvent avoir sur les agents relevant de la seule autorité de l'Etat et par conséquent de leur insertion dans la logique de l'action municipale.

Concernant la police municipale et la police rurale, la commission interministérielle sur la réforme de la politique de la décentralisation au Gabon, a retenu le principe de sa création, dans un premier temps, dans les grandes villes, les chefs lieux de province et les villes économiques. En effet, ces villes présentent des potentialités économiques importantes et disposent d'une démographie pouvant justifier la création de ce service municipal de proximité. Les discussions ont surtout porté sur le statut et le financement de la police municipale. Sur le statut, la police municipale ne devra pas dépendre du « maire mais de la Mairie » afin qu'elle n'apparaisse pas comme une milice au service des acteurs politiques locaux. Elle devra être recrutée et formée dans le cadre de la fonction publique locale afin de lui assurer une certaine stabilité.

La police municipale sera créée par l'Etat sur constat de certains critères comme le niveau de population, les potentialités économiques de la commune, un décret précisera ces conditions.

Enfin, la commission interministérielle a aussi adopté le principe de la création d'une police rurale au niveau des districts ruraux afin de les aider à solutionner certaines questions de salubrité et de sécurité.

Le troisième axe, enfin concerne les ressources des collectivités locales. Le transfert de compétences entraîne inévitablement un transfert équivalent de ressources et la mise en place des capacités de gestion. Dans la plupart des cas, les collectivités locales gabonaises n'ont pas souvent les moyens de leurs actions. Sans réelle fiscalité locale ni transferts de ressources importants, elles disposent de budgets faibles, assurant

essentiellement le paiement des salaires, sans pouvoir assumer des dépenses d'investissement, dévolues jusqu'alors à l'Etat central.

Pour redonner corps à la décentralisation, les collectivités locales gabonaises, doivent bénéficier d'un bon régime juridique, afin de bénéficier d'une réelle marge de manœuvre, adaptée à un processus véritable de décentralisation. Cela leur permettra de répondre aux attentes et aux besoins d'une population qui exprime une relation de confiance au regard des responsables issus des élections locales. Cette question est particulièrement importante.

En effet, les actions à mener devraient, en partie, générer une fiscalité locale significative et effective. Les taux de recouvrement des taxes locales méritent d'être améliorés, et des exemptions fiscales réévaluées. En l'absence de ces mesures, c'est la pertinence de la décentralisation qui est remise en cause du fait de l'insuffisance de moyens des collectivités locales.

Certaines ressources fiscales sont déjà affectées aux collectivités locales. Toutefois, malgré des avoirs non négligeables dans les comptes du Trésor, on constate des disparités entre les départements et communes riches et d'autres plus pauvres. Le

transfert de ressources nécessite un réaménagement des procédures de collecte et de dépenses, ainsi que la mise en place d'instruments de suivi et de contrôle.

Outre, les ressources fiscales, les collectivités locales peuvent produire des ressources propres par la récupération du coût de certains services rendus (transport, carrières, etc...) De plus, elles pourraient accéder directement au marché financier. C'est pour faciliter cet accès que la loi de développement et d'aménagement du territoire a prévu la mise en place d'un Fonds d'intervention pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (F.I.A.D.T.) dont les modalités devront être précisées par voie réglementaire.

En fait, les ressources des collectivités locales posent un certain nombre de problèmes qui devraient être examinés par le législateur gabonais, notamment : les

difficultés financières et structurelles de la décentralisation, les problèmes de recouvrement et celui des personnels locaux peu qualifiés.

### **b/ Les mécanismes de répartitions et de contrôle dans l'exercice des compétences.**

Dans le projet de révision de la loi 15/96, il est question de déterminer d'une part, les domaines et les modalités du transfert de compétences et d'autre part, les types de contrôle de l'Etat sur les collectivités locales. En ce qui concerne les domaines et les modalités du transfert des compétences tout d'abord, l'élaboration de la politique de décentralisation nécessite de définir quelles compétences transférer, le rythme d'élargissement de ce transfert dans le temps, et quels types de relations établir entre les pouvoirs centraux et les pouvoirs locaux, pour assurer la cohérence de l'appareil d'Etat. A partir des champs de compétences clairement précisés, on pourra définir les structures de décision et de gestion à mettre en place ou à confirmer, les ressources financières et humaines nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.

L'article 264 donne au gouvernement la compétence de programmer le rythme du transfert des compétences. Ceci étant, l'article 260 restreint la liberté du gouvernement en posant des limites : « **les textes d'application prévus par la présente loi doivent être adoptés dans un délai maximum d'un an à compter de sa promulgation** ». Le non respect de ce délai rappelle l'urgence qu'il y a aujourd'hui d'organiser le transfert des compétences, en adoptant les textes d'application y relatifs.

Dans la loi 15/96 le transfert des compétences est organisé par le titre VIII (article 228 à 239). En principe, ce transfert est progressif (article 235), et consiste à distinguer les compétences de l'Etat de celles de chacune des collectivités locales. Cela permet ensuite d'accompagner le transfert des compétences par un transfert équivalent des ressources humaines et financières.

Dans l'article 237 de la loi 15/96, le transfert des compétences concerne certains domaines de : « **l'aménagement du territoire, la santé, l'action sociale,**

***l'éducation, le cadastre, le logement et l'habitat, l'environnement et l'assainissement, la voirie, les transports urbains, interurbains et interdépartementaux, les eaux, la jeunesse, les sports, l'agriculture, la pêche, l'élevage, les carrières »***

En l'absence de texte d'application, les dispositions de la loi 15/96 sur le transfert des compétences sont inapplicables. Cela qui justifie d'ailleurs l'idée répandue selon laquelle la loi sur la décentralisation demeure non appliquée. Devant cette carence, certaines collectivités sont tentées d'interpréter en leur faveur, les dispositions de la loi en exagérant naturellement leurs compétences dans certains domaines. Cette situation est source de conflit entre l'Etat et les collectivités locales, ce qui peut remettre en cause toute la politique de décentralisation dans notre pays.

Entre l'Etat et les collectivités locales, les compétences peuvent être réparties selon deux modalités : l'énumération des compétences par la loi, le choix d'un principe général de compétence. En général, et par pragmatisme, les deux modalités sont combinées pour régler cet important chantier du transfert des compétences.

**Le choix du principe de compétence consiste à organiser le transfert des compétences en s'appuyant sur le principe de subsidiarité** (article 228), qui prévoit d'attribuer aux échelons inférieurs des compétences assumées jusqu'ici par l'Etat central. L'idée ici est d'optimiser l'utilisation des moyens publics en rendant la dépense plus efficace. Il découle de ce principe que les collectivités locales bénéficient de la clause générale de compétence qui leur permet de délibérer sur toutes les matières de leur compétence et dans la limite de leur ressort territorial. Ainsi, l'Etat n'intervient que dans des domaines restreints ne pouvant faire l'objet d'une intervention efficace des collectivités locales. De la sorte, le transfert des compétences, au Gabon, doit tenir compte de plusieurs éléments : le caractère technique de certains domaines ; les potentialités des collectivités (ressources financières, humaines et techniques) ; la recherche de l'efficacité administrative : le développement équilibré du territoire.

**L'énumération législative consiste à répartir au cas par cas, et par la loi**, la gestion des différents domaines (personnels, planification, investissement, entretien, définition des politiques, expertise, etc...) des secteurs recensés à l'article 237 entre l'Etat, le département et la commune. Ceci étant, si pour certains secteurs l'action des collectivités locales peut concurrencer celle de l'Etat, pour d'autres, les plus nombreux, les deux actions sont complémentaires. La réalisation du service public suppose la complémentarité entre l'Etat et les collectivités locales. Dans ce cadre, le transfert des compétences doit rechercher le point d'équilibre pouvant procurer le meilleur service aux citoyens. L'énumération législative paraît être l'option qui correspondrait mieux au Gabon car elle permet à l'Etat de maîtriser le processus de transfert et d'apporter des correctifs éventuels.

Ce procédé suppose au préalable de revoir les secteurs concernés par le transfert des compétences, c'est à dire l'article 237. Dans cet article sont regroupés plusieurs secteurs qui n'obéissent pas aux mêmes exigences. On peut distinguer :

- La réglementation des activités économique ;
- Les secteurs relevant de l'investissement privé ;
- Les secteurs relevant du service public.

Les activités économiques peuvent être réglementées conjointement par l'Etat et les collectivités locales en respectant une grille de répartition de leurs interventions. En effet, la gestion des activités économiques ayant une incidence fiscale, doit prendre en compte l'exigence d'un développement équilibré du pays. Par exemple, en matière de carrières, l'Etat pourra conserver sa compétence en ce qui concerne l'exploitation (autorisation délivrées par le Ministère des Minies et contrôles effectués conjointement avec le Ministère de l'Environnement), et les collectivités se chargeront de prélever des taxes sur la commercialisation des matières premières tirées de ces carrières.

Les collectivités locales doivent ensuite respecter l'initiative privée qui est créatrice de richesse. Ici, elles peuvent, soit encourager l'installation des entreprises par es incitations fiscales (pouvant prendre la forme d'exonérations) ou des subventions,

soit créer des régies locales pouvant exercer certaines activités (agriculture, pêche, élevage, tourisme).

Une des voies possibles pourrait consister à expérimenter le transfert des compétences en isolant quelques secteurs clés (activités économiques, éducation, santé, agriculture). L'expérience pourrait être menée dans les deux premières années au niveau des communes chefs lieux de provinces, avant d'être élargie au reste du pays.

En définitive, la spécialisation des collectivités locales pourrait être une orientation à envisager car elle est source d'efficacité. Tout cela devrait permettre de distinguer clairement les trois types de compétences dont disposent les collectivités locales à savoir :

- Leurs compétences propres pour la gestion des affaires d'intérêt local ;
- Les compétences exercées pour le compte de l'Etat (état civil, police administrative, organisation des élections).
- Les compétences dont la gestion est déléguée par l'Etat dans le cadre de la décentralisation.

S'agissant des types de contrôle, le contrôle de l'Etat sur les collectivités peut être apprécié du point de vue de la forme et du type. S'agissant de la forme, dans la loi 15/96, il est essentiellement question de contrôle a posteriori sur les actes même si dans les faits, le contrôle a priori demeure pratiqué en dépit des prescriptions des articles 241,242,et 243. Ce point, à lui tout seul, nécessite déjà que des précisions soient apportées afin de bien cerner le régime de la tutelle et ainsi régler les conflits d'autorité, qui pourtant, ne sont pas prévus ici, mais surgissent souvent entre les autorités déconcentrées et décentralisées. Les rapports entre la tutelle et les collectivités doivent être clairement définis.

Concernant le type de contrôle, la loi 15/96 retient quatre types : la tutelle administrative exercée par le ministère de l'Intérieur ; la tutelle financière exercée par le ministère des Finances ; les contrôles exercés par l'inspection générale des finances, le contrôle général d'Etat, et les juridictions des comptes ; les contrôles techniques exercés par les autres ministères.

Avec l'institutionnalisation d'un Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire, par le décret 775/PR du 20 janvier 2006, le dispositif de la tutelle allait être réaménagé. En effet, le rôle et les missions de ce nouveau ministère sont détaillés actuellement dans l'article 103 de la loi n°21/2005 du 10 janvier 2006 portant loi d'orientation de la stratégie de développement économique et social en République gabonaise. Il s'agit notamment de :

- Conseil et appui aux collectivités locales dans la conception et la mise en œuvre de leurs programmes de développement et de gestion territoriale ;
- Instruction des projets de contrat de plan Etat Régions ;
- Instruction des dossiers de financement et de gestion du Fonds d'Intervention pour l'Aménagement et le Développement du Territoire.

De manière complémentaire le Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire était chargé de :

- La définition des différents statuts des collectivités locales,
- La définition des moyens et ressources des collectivités locales ;
- L'appui aux collectivités locales dans le cadre de la politique de coopération décentralisée.

En résumé, la loi 21/2005 confie aux collectivités locales d'importantes missions en matière de développement et d'Aménagement du territoire. C'était le Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire qui était chargé de l'encadrement des activités locales qui entrent dans le cadre de la politique de développement et d'aménagement du territoire. Cela suppose que la tutelle sur les collectivités devait être aménagée pour tenir compte de cette nouvelle dimension de la politique de décentralisation qui, de plus en plus, ambitionne d'établir des passerelles avec les exigences de développement et d'aménagement du territoire. Le choix doit donc s'opérer entre deux systèmes tutelle :

### **Le système actuelle : des tutelles multiples**

Si l'on ajoute la tutelle technique qui était assuré par le Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire, il y aurait donc trois types de tutelles et deux types de contrôles. Ce système trop complexe fait peser sur les collectivités locales des pressions trop importantes de la part de diverses administrations. Une simplification de ce point de vue s'impose afin que les collectivités locales puissent être en relation avec un correspondant unique exerçant directement la tutelle au compte de l'Etat sans qu'il ne soit nécessaire de la compartimenter.

Par ailleurs, selon l'article 244 cette tutelle est assuré au sein de l'administration centrale par le ministère des collectivités locales, en fait le ministère de l'intérieur au regard de la suite de l'article. Dans la pratique, seul ce département assure la tutelle. Cela est d'autant plus vrai que les gouverneurs et les préfets, qui sont les représentants de l'Etat dans le ressort de leurs circonscriptions territoriales, demeurent trop rattachés au ministère de l'intérieur.

### **La mise en place d'une tutelle unique**

**Le dispositif pourrait donc être simplifié en mettant en place une tutelle globale de l'Etat sur les collectivités locales qui serait assurée par les ministères et exercée non pas par le Ministère de l'Intérieur mais par le Gouverneur.** Ainsi chaque département ministériel pourrait exercer sa tutelle administrative, financière ou technique en s'appuyant sur les services du Gouverneur qui est le chef de toutes les administrations déconcentrées dans la province.

Ainsi, le Ministère de l'Intérieur assurerait la tutelle administrative, celui des Finances la tutelle financière et celui de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire technique. Il n'en demeure pas moins que ces tutelles seront exercées directement par le Gouverneur qui sera désormais l'interlocuteur entre l'Exécutif et les collectivités locales.

Cette réforme passe par le redéploiement du rôle du Gouverneur. Dans la pratique il doit devenir le représentant de chaque ministère et non pas seulement celui du Ministère de l'Intérieur. Les pistes sont nombreuses. Doit-on faire du gouverneur l'administration délégué général des crédits de la province ? Doit-on faire passer toutes les instructions des départements ministériels aux délégations provinciales par le gouverneur ? Tout ceci pour dire que la réforme de la décentralisation devra s'accompagner de la modification des textes législatifs et réglementaires en vue d'adapter la décentralisation à cette politique.

## **B/ - L'EXPLICATION DU PHENOMENE**

La volonté de promouvoir une politique de décentralisation, l'élan réel qui lui a été donné depuis 1996, ne sont pas pour le moment capables de surmonter des obstacles maintes fois évoqués en Afrique. Les difficultés de mise en œuvre d'une politique de décentralisation au Gabon reposent sur deux groupes d'explication. Il y a d'abord, nous semble-t-il, les raisons d'ordre institutionnel. Et il y a, ensuite, croyons nous, les raisons tenant au contexte socio-politique.

### **1. – Les raisons d'ordre institutionnel**

La première explication vient des caractères permanents, fondamentaux hérités de l'administration française. Celle-ci serait à peu près irréversible fondée sur la centralisation et toute mesure contraire serait irrémédiablement vouée à l'échec en dépit des intentions sincères et des bonnes volontés (32). Le principal frein des réformes de décentralisation vient donc des administrations centrales qui évidemment voient avec beaucoup d'inquiétude une décentralisation forte, qui ne leur permettrait plus d'exercer leur tutelle traditionnelle qui n'est pas simplement administrative. On peut citer : le Ministère des Finances, le corps préfectoral, le Ministère de l'Intérieur (33).

La deuxième explication c'est que, l'un des enjeux clés de la décentralisation en Afrique subsaharienne concerne les relations entre les institutions modernes héritées des puissances coloniales et les institutions traditionnelles. Sur la base d'un important projet de recherche de la Banque mondiale, Dia (34) annonce que le problème de

capacité en Afrique serait plus un problème de capacité institutionnelle, donc lié au déploiement effectif des capacités individuelles qu'un problème de capacité technique au niveau individuel. La cause fondamentale de ce problème résiderait dans la déconnexion structurelle et fonctionnelle entre les institutions informelles indigènes enracinées dans l'histoire et la culture et les institutions formelles, la plupart transplantées, de l'extérieur. NIASSE retient trois options pour réaliser la décentralisation : l'adaptation aux institutions locales existantes, la réforme des institutions locales existantes et le remplacement des institutions locales existantes par de nouvelles institutions locales. Il apparaît qu'en Afrique francophone la tendance soit de choisir la pire de ces trois options, c'est à dire la substitution, il n'est donc pas étonnant de constater que la démocratie locale reste à construire.

La troisième explication d'ordre institutionnel concerne l'instabilité ministérielle. Au Gabon, chaque année on regroupe et on disperse les ministres. Ainsi, rattachée d'abord au ministère de l'intérieur, la décentralisation a ensuite abouti à la création d'un nouveau ministère, celui de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation. On a vu dans l'institution de ce ministère, « la manifestation de la volonté du chef de l'Etat Gabonais de consacrer le caractère irréversible de la décentralisation, le transfert d'une partie de l'action publique aux conseils municipaux et départementaux, l'articulation entre l'aménagement du territoire et de la décentralisation ». Mais au moment où la révision de la loi 15/96 relative à la décentralisation était suffisamment avancée, un nouveau changement s'est produit, faisant revenir la décentralisation au ministère de l'intérieur et instituant un ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Artisanat, de l'Evaluation des politiques publiques et de la politique de la ville.

La conséquence que produit cette situation, c'est qu'on peut s'attendre, dans l'avenir, à voir le dossier de la décentralisation rejoindre les autres projets longtemps oubliés. Voilà qui nous introduit dans les raisons d'une autre nature.

## **2) Les raisons tenant au contexte socio – politique**

Le contexte socio – politique est sujet à réflexion. Pour certains, au Gabon comme partout ailleurs en Afrique subsaharienne, la décentralisation comporterait des risques notamment ceux liés aux tensions tribales ou ethniques qui peuvent être ravivées dans de jeunes Etats où la construction nationale n'est pas achevée. Les risques ne doivent toutefois pas être considérés comme des blocages incontournables, le défi consistant à identifier et à contrôler adéquatement les risques de façon à atteindre les résultats.

Pour d'autres, dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, la décentralisation a permis au pouvoir central de mettre en place une élite locale dépendante ou de consolider une alliance avec les élites locales grâce aux possibilités de patronage. Dans aucun cas étudié par CROOK, sauf peut être l'Afrique du sud, la décentralisation n'a permis de confronter des élites locales qui ne sont pas intéressées à mettre en place des mesures en faveur des pauvres. La capture du pouvoir local a été facilitée par le désir des élites dominantes de créer et de maintenir une base du pouvoir en milieu rural. Même lorsque la décentralisation a



donné une voix aux démunis, les mécanismes d'imputabilité étaient en général inadéquats pour assurer une réelle prise en compte de leurs intérêts.

Même si les gouvernements sont convaincus des mérites de la décentralisation, ils rechignent à partager le pouvoir monopolistique dont ils ont hérité de la période coloniale. En outre, il existe un réel danger que les élites locales requises pour supporter la décentralisation capturent le pouvoir local et l'utilisent à leurs seuls fins.

## **CONCLUSION**

Il faut conclure. On le fera par une observation. Celle-ci part de l'interrogation suivante : peut-on s'attendre, dans l'avenir, à voir la démocratie locale se réaliser en Afrique subsaharienne ? Le doute est permis. La raison en est celle-ci : à supposer levés les obstacles et les freins préalablement signalés, une cause profonde du découragement apparaît. La constitution française du 4 octobre 1958 part du principe de la séparation des pouvoirs pour offrir un statut aux collectivités territoriales et garantir leur libre administration. En partant du même socle, les pays africains en arrivent à une déviation de ces principes qui s'explique par une conception erronée des équilibres constitutionnels et administratifs, et partant, de l'expression de « l'exécutif fort ». Il est abusivement entendu ici au sens de « pouvoir arbitraire ».

Certes, la mise en œuvre de la décentralisation est un processus long et complexe qui n'est pas facilitée par le fait que les pays d'Afrique francophone ont peu d'expérience. Mais, tout ceci pose le problème de la culture et du comportement des leaders africains. Jusqu'à maintenant, « éducation » et « conscientisation » ont rimé avec « masses populaires ». Il est peut-être temps de changer de cible.

Les observations qui précèdent laissent entrevoir des lendemains qui pleurent. Il est, en effet, peu probable que les dirigeants africains se séparent facilement du système jacobin dans lequel ils baignent comme du poisson dans les eaux douces d'Afrique.

***Août 2008***

## **NOTES**

1.M Bourjol et S. Bodard : Droit et libertés des collectivités territoriales, Masson, 1984, P18.

2.J.M Auby ; Problématique de la déconcentration, in, De la décision administrative en milieu local, Ed. du CNRS, Paris, 1982, P 13.

3. Ibid.

4. Voir, A. Van Lang, G. Gondomin,  
V. Insergnet – Brisset : Dictionnaire de droit administratif, A. Colin, 1999.

5.V. Droit et libertés des collectivités territoriales, OP. Cit.

6.B. KANTE : Les pouvoirs des Présidents aux Etats – Unis et en Afrique, cinquième colloque sur les études américaines, 31 mars au 3 avril 1987, à Dakar, sur le thème : « Le bicentenaire de la constitution américaine ».

7.V. Droit et libertés des collectivités territoriales, OP. cit.

8.Ibid.

9. Ibid.

10. Ibid.

11. Ibid.

12. cité par J.M.Auby, op. cit.

13. V. Droit et liberté des collectivités territoriales, op. cit

14. Ibid.

15. Ibid.

16. G. CONAC : Le développement administratif des Etats d'Afrique noire, in, les Institutions administratives des Etats francophones d'Afrique noire, Economica, 1979, P. LVI.

17. V . Droit et libertés des collectivités locales, OP. cit

18. – F. MENGUE ME ENGUANG : Le nouveau Parlement gabonais, en Afrique juridique et politique, la revue du CERDIP, janvier, juin 2001, p12.

19. Ibid.

20. Ibid.

21. Ibid.

22. oP. cit

23. Op. cit.

24. Ibid.

25. Op. cit.

26. Ibid.

27. Ibid.

28. H. PORTELLI : Le bilan et les perspectives de la décentralisation mise en œuvre en France ce depuis 1982, Actes des colloques, centre japonais des collectivités locales (CLAIR PARIS).

29. Droit et libertés des collectivités territorielles, OP. cit.

30. Y. POULIN : La décentralisation en Afrique, qu'avons nous appris ? In, la décentralisation administrative en Afrique Subsaharienne, l'observatoire de l'administration publique, Québec.

31. M. FINKEN : problématique des emplois communaux en Afrique.

32. cité par Yves Poulin, oP. cit.

33. Ibid.

34. Ibid.

.