

International Journal of Spaces and Urban Territory
p-ISSN : 2534-8183 / e-ISSN: 2382-3011
© Knowledge Journals
www.knowledgejournals.com

Acteurs locaux et gouvernance urbaine à Libreville au Gabon : une analyse à partir de la gestion de l'urbanisme.

Local actors and urban governance in Libreville, Gabon: an analysis based on the management of urban planning.

Gabin ESSOGO

Géographe-urbaniste, docteur de l'université de Grenoble Alpes

Résumé

La gouvernance, conçue comme mode de gestion pluraliste, a été introduite dans les pays du sud par les bailleurs de fonds, afin d'infléchir le centralisme des États dont la nature et le fonctionnement sont considérés comme des entraves au développement et à la démocratisation. Au Gabon, comme dans la plupart des pays africains, la gouvernance accompagne toutes les réformes qui touchent aux modes de gouvernement des villes, notamment dans le domaine des services urbains. Le succès médiatique et politique de cette notion traduit-il pour autant le recul de l'interventionnisme étatique ? L'étude du système d'acteurs locaux dans la gestion de l'urbanisme à Libreville illustre un changement majeur : l'association croissante des acteurs privés dans la politique de gestion urbaine. Mais elle montre aussi la manière dont les autorités étatiques freinent le désir d'émancipation des autorités municipales et de la ville, avec comme conséquence l'aggravation des problèmes urbains et d'inégalités socio-spatiales. Le texte révèle ainsi qu'à l'opposé des discours sur la décentralisation et la bonne gouvernance, l'État à travers le redéploiement de ses élites politiques, reste le principal régulateur de l'action des auteurs acteurs dans la gestion des affaires urbaines.

Mots clés : Gouvernance, Urbanisme, Acteurs, Espace, Gabon.

Abstract

Governance, conceived as a pluralist management mode, has been introduced in the southern countries by donors in order to influence the centralism of states whose nature and functioning are seen as obstacles to development and democratization. In Gabon, as in most African countries, governance accompanies all reforms affecting urban governance, particularly in the area of urban services. Does the media and political success of this notion mean the decline of state interventionism? The study of the system of local actors in the management of town planning in Libreville illustrates a major change: the growing involvement of private actors in the urban management policy. But it also shows how state authorities hamper the desire for emancipation from the municipal authorities and the city, with the consequent aggravation of urban problems and socio-spatial inequalities. The text reveals that, contrary to discourse on decentralization and good governance, the State, through the redeployment of its political elites, remains the main regulator of the action of the actors involved in the management of urban affairs.

Keywords: Governance, Urbanism, Actors, Space, Gabon.

Introduction

L'une des transformations majeures des villes gabonaises depuis le début des années 1990 réside dans l'évolution de leurs systèmes d'acteurs et leurs modes de gestion de l'espace. Cette évolution est consécutive à deux dynamiques : d'une part, la volonté démocratique exprimée par les Gabonais et qui a contraint les acteurs gouvernementaux étatiques à un relatif partage de pouvoir; et d'autre part, les injonctions adressées par les bailleurs de fonds (la Banque mondiale, 1997) aux États africains, les incitant notamment à associer les acteurs privés et les autorités locales dans la gestion urbaine (Jaglin, 1995). Il s'agit pour la Banque mondiale de favoriser le déploiement d'acteurs divers en renonçant au maximum [...] le domaine d'action directe de l'État, recentré sur les fonctions de régulation et de facilitation (Dubresson et Jaglin, 2002). Ces injonctions ont ensuite été reprises et conceptualisées diversement sous les vocables de gouvernance et de bonne gouvernance. Certes, largement définis dans leurs genèses par les spécialistes des sciences sociales, ces vocables recouvrent deux dimensions spatiales importantes. D'une part, ils renvoient à de nouvelles formes de redistribution des responsabilités dans les collectivités locales, de pilotage et de direction de secteurs économiques, face au diagnostic d'une incapacité des gouvernements à répondre aux problèmes qui leur sont soumis (Le Galès, 2004); d'autre part, ils mettent l'accent sur l'ensemble des processus de coordination d'acteurs, groupes sociaux et institutions visant l'exécution de projets urbains collectivement négociés (Jaglin, 1998). La manifestation la plus évidente de ces vocables s'est traduite par la diffusion d'une approche en termes de gouvernance urbaine, dépassant le cadre d'action des seuls appareils gouvernementaux étatiques pour s'intéresser à la diversité des acteurs intervenant autour de politiques, programmes et projets urbains.

A Libreville, capitale politico-administrative du Gabon, la gouvernance urbaine et les discours (sur la décentralisation et démocratie locale) qui l'accompagnent constituent-elles

des réponses adéquates aux problèmes d'urbanisation ? Comment les acteurs locaux, longtemps désocialisés des modalités de l'action publique, s'approprient la démarche de gouvernance dans la gestion de l'urbanisme ? En quoi les interventions liées à cette notion et à l'aménagement transforment les articulations qui lient les acteurs locaux des populations ? Et en quoi ces interventions modifient les conditions de vie de ces-derniers où l'urbanisation accélère la corruption et les inégalités socio-urbaines ? Les réponses à ces questions constituent la trame du présent article.

1. Le fondement historique de la gestion de l'urbanisme à Libreville, de l'urbanisme de plan à l'urbanisme de projet

Jusqu'au milieu du XIXe siècle, la gestion de l'urbanisme à Libreville est l'œuvre du colonisateur ; mais l'espace ayant servi de cadre à la réalisation de cette gestion, n'est que partiellement contrôlé. Celle-ci n'a concerné que les quartiers occupés par les Européens, en marge des quartiers Africains. Avec l'indépendance (1960), les autorités postcoloniales ont perpétué cette dualité spatiale en faisant de l'aménagement de la Capitale un enjeu de modernisation, mais aussi un instrument de planification urbaine. Souvent seul, l'État intervenait directement dans la gestion de la ville comme le gestionnaire exclusif.

1.1. L'aménagement de la Capitale, un enjeu de modernisation de l'espace urbain

Avant l'indépendance, les autorités coloniales ont fait de la gestion de l'espace urbain à Libreville une de leurs préoccupations. Entre 1839 et 1888, elles dressèrent sous l'emprise de cases abritant le commerce négrier, le premier plan d'organisation du village de Libreville¹. Ce plan répondait aux

¹Pourtier, R, *Le Gabon : Espace-Histoire-Société*, Tome1. Paris, L'Harmattan, 1989, p.53

impératifs humanitaires, nés du souci d'encadrer les esclaves libérés de la traite et d'évangéliser les populations. Après l'installation de la mission protestante de Baraka (1842), la mission Sainte Marie est créée en 1844 par le Père Jean-Rémi Bessieux, près du Fort d'Aumale. Par la suite, ces esclaves ont été déplacés de kilomètres en amont du Fort, là où le comptoir du Gabon a été initialement construit. Dès 1850, le transfert du comptoir aux alentours de ce même lieu entraîna le développement du plateau de Libreville. La fortune que connut le commerce négrier favorisa ainsi la croissance démographique du comptoir qui, dans sa partie centrale, devenait le centre de la ville blanche. Celle-ci était peuplée de quelques dizaines de milliers d'habitants, composés d'Européens et d'Africains. Ces derniers formaient l'ensemble du corps social évolué et des employés de la main d'œuvre locale. L'essentiel des fonctions intéressant la ville était assurée par une élite locale qui vivait de meilleures conditions de salubrité et d'hygiène autour du plateau. Durant le développement de cet urbanisme, le plateau servait de point d'appui à l'action des agents économiques : sous la contrainte de l'impôt local, les hommes ont été forcés de livrer des produits aux factoreries et magasins (Pourtier, 1979). Mais l'essentiel du tissu urbain se rattachait à la volonté des colons de quadriller l'espace circonscrit par le plateau afin de surveiller les hommes avec un établissement militaro-administratif. Autour du plateau, des villages noirs, non entretenus par les élites locales, se sont développés de toutes pièces. Ils étaient habités par des auxiliaires de la main d'œuvre non qualifiée et par les anciens esclaves. Chaque village prenait son évolution au fur et à mesure de sa disposition en constituant la base de survie de la société coutumière. Libreville présente ainsi une physionomie ségréguée : le plateau central, bien équipé avec des rues asphaltées alors que les villages noirs, peu équipés, reflétaient l'image de quartiers pauvres. Ils étaient construits dans le plus grand désordre par les populations elles-mêmes.

Peu avant l'indépendance en 1960, le pouvoir colonial a jugé urgent de réorganiser

l'espace urbain en élaborant en 1939 le premier plan d'urbanisme de Libreville. L'objectif était de décongestionner la ville blanche qui s'étouffait déjà par les villages noirs. Il créa une zone non-aedificandi (Fig.1) pour sécuriser les aménagements du centre ville contre l'extension désordonnée de ces villages. L'objectif du pouvoir colonial était de protéger les familles européennes de la promiscuité des autochtones, des moustiques et épidémies éventuelles développées dans les villages noirs. Une grosse bande de terre non bâtie séparait ainsi la ville blanche des villages noirs. Les bassins versants de Sainte-Marie, Sainte-Anne, Plaine Niger, Ogombié et Gué-Gué donnaient bien la mesure de cette exigence. Dans le domaine de l'urbanisme, seul le pouvoir colonial prenait des décisions depuis la lointaine métropole française, malgré la création de la commune urbaine de Libreville en 1911. N'ayant aucun pouvoir de décision, les autorités municipales ne représentaient que les intérêts des autochtones et assuraient le lien entre ceux-ci et le pouvoir colonial. Cette posture était liée à la représentation que ce pouvoir accordait à la modernisation de Libreville. Ainsi, lorsque la nécessité d'étendre le réseau électrique des quartiers européens se faisait sentir, il décidait que les abonnés blancs et noirs s'alimentent au réseau de la compagnie de distribution d'énergie électrique. Cependant, avec des prestations qui ne faisaient que 2 à 6% de la masse salariale des manœuvres, le coût de distribution resta élevé pour les noirs de la main d'œuvre locale. Ils ne percevaient qu'un revenu inférieur à 2000 FCFA par mois, contrairement aux cadres noirs qui bénéficiaient des mêmes avantages que les blancs, notamment en termes de gratuité de logement avec des salaires compris entre 35 et 40%, soit 400.000FCFA.

Dès 1960, le gouvernement gabonais a repris et maintenu les attributs coloniaux de l'urbanisme. Il se faisait alors maître des modalités gestionnaires. Libreville devenait le théâtre d'une double stratégie territoriale. Du fait de l'explosion urbaine générée par les revenus du pétrole, la première consiste à améliorer le modèle d'urbanisme colonial en renforçant le tissu urbain par un maillage

administratif. Ce dernier avait pour but de mieux gérer l'espace urbain qui commençait à se développer de manière anarchique. La deuxième stratégie s'est dirigée vers le renforcement du tissu urbain, en dotant la ville d'un plan qui intègre l'ensemble des composantes administratives. Compte tenu de cet objectif, deux plans d'urbanisme ont été initiés par l'État au cours de cette période.

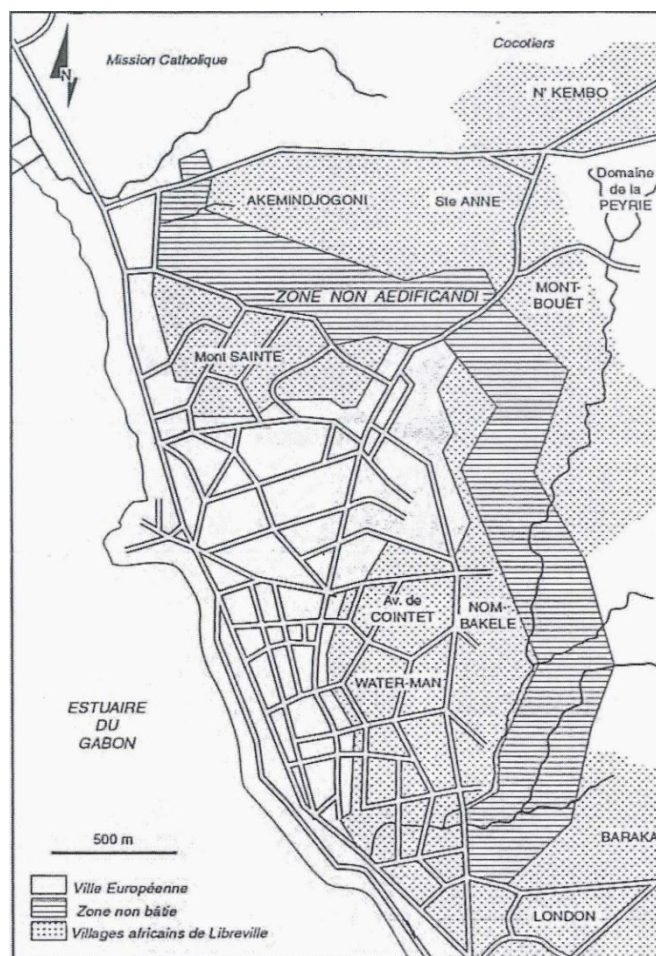
1.2. Une planification urbaine marquée par le souci de renforcer le tissu urbain

Outre l'enjeu que représente la modernisation de Libreville, la politique d'aménagement urbain va également constituer un des instruments de politique de planification de l'espace urbain voulue par les acteurs gouvernementaux étatiques.

En effet, lorsque l'extension de Libreville a commencé de manière exponentielle sous une forme *polynucléaire*, selon la logique de ségrégation spatiale imposée par la colonisation, les autorités post-coloniales ont fait appel aux experts internationaux. Pour donner une nouvelle image à la Capitale, elles ont sollicité l'expertise des bureaux d'études

parisiens pour réaliser deux études d'urbanisme, l'une par l'architecte français Henri Pottier (en 1962) et l'autre par le groupe italien d'Olivo Prass (en 1965). Le plan Pottier (Fig.2) avait comme objectif de mettre fin aux implantations anarchiques de la période coloniale et donner au tissu urbain la cohésion qui lui était indispensable sur le plan spatial et social. Il s'agissait de définir pour une période de dix ans (1962-1972) le cadre d'aménagement et de développement de Libreville avec une population de 75 000 habitants. Ce plan proposait l'aménagement des voies de liaisons inter-quartiers, la création des équipements de quartiers et le regroupement des activités urbaines. Le développement devait s'opérer à partir de la reconquête de tous les terrains inutilisables et se limiter aux vallées marécageuses qui sont au Nord, la rivière Gué-Gué et, au sud, la zone marécageuse d'Oloumi. Le zonage globalement défini retenait six fonctions urbaines : habitat, zone industrielle commerce et affaires, enseignement et sports, voirie et espaces verts.

Fig.1 : Le Plan d'urbanisme colonial de Libreville en 1939



Source : Lasserre, G, 1981

Mais ce plan n'a été appliqué que partiellement. Au-delà de l'argument des autorités gabonaises, qui consistait à dire qu'il a été rejeté à cause de l'ambitieux projet de construction du port d'Owendo, jugé trop coûteux, ce sont plutôt des insuffisances méthodologiques qui tenaient en réalité à l'absence de rigueur dans l'élaboration du plan qui expliquent son abandon. Ce plan a été élaboré sur la base des données institutionnelles et à partir des souhaits émis par des responsables de l'administration centrale. En fait, aucune étude de faisabilité n'a été réalisée. Il n'y a pas eu non plus d'enquêtes préalables et les habitants n'ont pas été associés à cette initiative. Ce qui, ni plus ni moins, traduisait un fait inquiétant de la démocratie locale. En tout état de cause, les faiblesses méthodologiques ont largement influencé le contenu du plan, d'où l'abandon du projet et la demande d'une autre étude d'aménagement, plus proche de la réalité. Afin d'intégrer l'aménagement d'Owendo

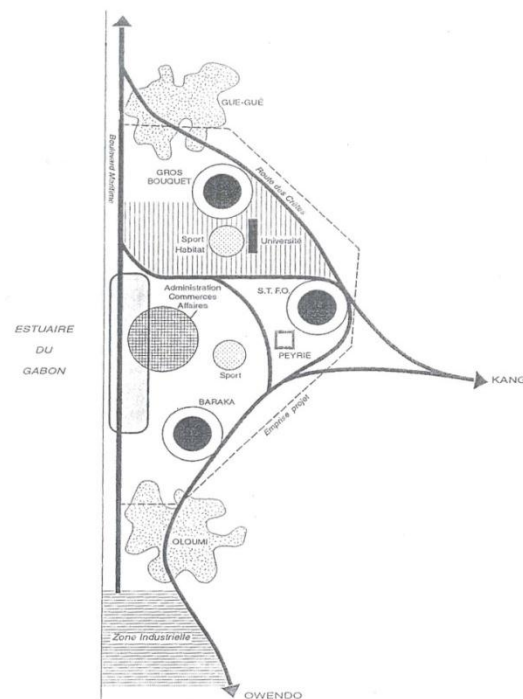
dans le plan de Libreville, l'élaboration du second plan d'urbanisme (Fig.3) fut confié au groupe d'Olivo-Prass. Ce plan définissait les surfaces nécessaires à la construction des équipements collectifs, avec comme originalité la définition du périmètre urbain du «*grand Libreville*» (Nziengui Mabila, P. 1981). Traversant la ville sur 25 km, ce plan prévoyait l'intégration de la banlieue Nord (Cap Estérias) de Libreville, la construction de la rocade Est, la création d'une demi-douzaine de nouveaux quartiers devant recevoir 5 à 10 000 habitants, l'aménagement d'une zone industrialo-portuaire, au sud de Libreville, pouvant contenir, outre les unités de production et équipements collectifs, mais aussi une population de 22 000 habitants.

Notons que ces deux plans d'urbanisme, jugés trop coûteux et trop ambitieux, ont été relativement mis en application dans leurs grandes lignes dans certains secteurs (par le regroupement des fonctions administratives et des affaires au centre-ville). Ils ont été

surdimensionnés sur les plans techniques et financiers par la bureaucratie administrative alors que les moyens d'exécution des travaux étaient très limités. Aussi, le privilège accordé au centre ville en négligeant l'intégration des quartiers populaires dans les projets d'aménagement, le désordre dans l'exécution des plans, dont les phases de réalisation n'étaient pas clairement indiquées et la non maîtrise du patrimoine foncier par les autorités publiques, sont autant d'éléments qui ont repoussé la concrétisation de ces plans. Élaboré par le groupe GERI en 1994, l'actuel

SDAU de Libreville, en tant qu'outil d'aide à la planification urbaine, subit le même sort. Il présente des lacunes dues à une méconnaissance du terrain et de pratiques culturelles locales. Les scénarios d'aménagement qu'il propose sont décalés de la réalité des pratiques foncières et de la capacité des gouvernants à imposer une telle armature à la ville. D'ailleurs, quoi qu'examiné en conseil interministériel, il n'a pas toujours obtenu l'approbation du gouvernement. Il n'est donc guère plausible que les habitants respectent l'une des démarches proposées.

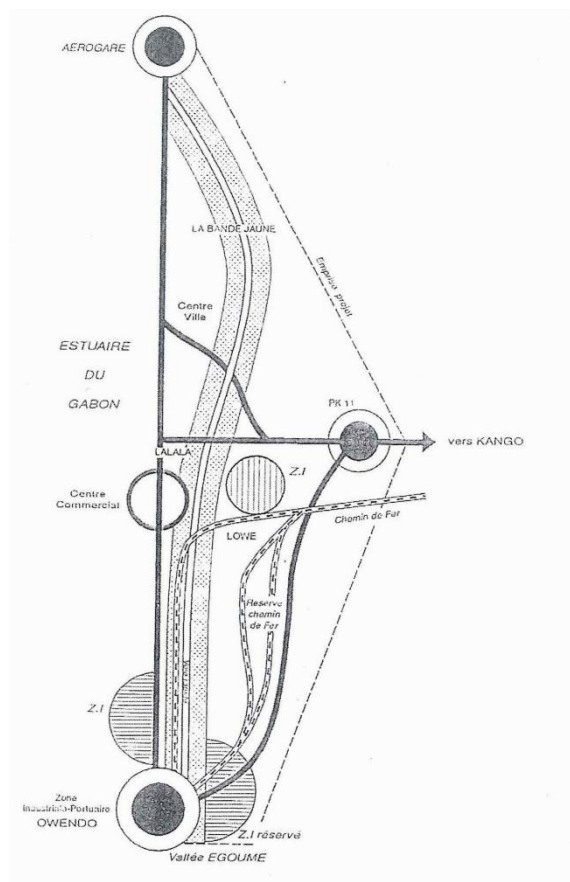
Fig.2 : Schématisation du plan Pottier



(1962, D'après P. Nziengui Mabila).
Source : Nziengui-M, P. 1981

Fig. 3 : Schématisation du plan d'Olivo-Prass

(1965, D'après P. Nziengui Mabila).



Source : Nziengui-M, P. 1981

Toutefois, de 1960 aux années 1980, quelques lotissements officiels ont été réalisés. En effet, dans le but de répondre à une demande de logements sociaux de plus en plus importante, le gouvernement et les sociétés immobilières privées (SGI, SGAEI) ont lancé un ambitieux programme de construction des cités planifiées dans certains quartiers. Ces cités résultent de la politique de rénovation urbaine qui s'est faite en tâche d'huile à partir du centre-ville. La première phase de construction a affecté les quartiers proches du centre-ville. Ce fut une restructuration qui modifia progressivement l'ancien «village» d'aspect semi-rural en un quartier d'aspect moderne. C'est ainsi que 965 logements seront réalisés : 15 à Akébé ville (1960), 475 à Likouala (1964), 175 à Awendjé (1970), 300 à Avéa (1974) ainsi que la construction du nouveau palais présidentiel, de la Cité de la démocratie, le nouvel Hôtel de ville et divers ministères, etc. Nombreux travaux d'infrastructure routière sont également

réalisés, modifiant profondément l'organisation de l'espace urbain. C'est le cas de la rocade Est qui ceinture la ville ou encore du boulevard triomphal, qui désenclave la vallée de Sainte-Marie (ancienne zone marécageuse). Ce programme s'est poursuivi jusqu'aux années 1980, à Nomba-domaine et Nzenz-Ayong. Aujourd'hui, celui-ci concerne les zones périphériques d'Agondjé et Minkolongo, au nord de Libreville et Bikelé dans la périphérie Est. Les aménagements ainsi réalisés ont renforcé en partie le tissu urbain avec des effets relatifs sur le cadre de vie des populations. Alors que la pauvreté gagnait du terrain, ils n'ont pas permis de planifier la ville dans sa globalité à cause du laxisme des pouvoirs publics et la complexité de la société urbaine.

1.3 Un renforcement du tissu urbain mis en veille par la complexité de la société et l'ouverture de nouveaux projets urbains

A Libreville comme dans toutes les villes

gabonaises, le système de gestion de l'urbanisme mis en place par les autorités gouvernementales ne fonctionne pas correctement depuis des décennies bien que réformé dans les années 1990. L'urbanisme classique, précédemment étudié, n'a pas contribué au développement équilibré de la ville. Il n'a pas aussi intégré le comportement des gabonais en termes de pratiques reposant sur leurs traditions et coutumes et la représentation qu'ils ont de leur territoire, le conçoit et l'utilise. Cet urbanisme a plutôt permis au gouvernement de construire des bâtiments administratifs de prestige, qu'il a du mal à entretenir. Or, les Librevillois expriment le souhait d'avoir des voies bitumées, des logements décents, les transports en commun, l'électricité et l'accès à l'eau, des titres fonciers, l'assainissement urbain et des unités de soins, etc. Malheureusement, les autorités gouvernementales n'ont jamais tenu compte des vœux et souhaits de leurs administrés. Elles agissent en imposant leur vision de l'aménagement de la ville aux populations.

Par la suite, à la faveur de la démocratisation (1990) et de la réforme de décentralisation (1994), on assiste dans le champ urbain à une mobilisation de nombreux acteurs résultant de la complexité de la société urbaine et de l'ouverture de nouveaux projets urbains. Ceux-ci sont liés à de nouveaux enjeux et à une redistribution des responsabilités entre gouvernement et municipalité (Essogo, 2005). Aussi, les zones d'intervention des politiques locales ont été redéfinies en multipliant des périmètres d'action en fonction des intérêts étatiques et des missions fixées par la loi de décentralisation. Celles qui sont liées au développement économique et à la lutte contre la pauvreté prennent une importance qu'ils n'avaient pas jusque-là, reléguant d'autres enjeux tels que l'urbanisme de plan, l'encadrement territorial ou l'équipement collectif, etc. Ce changement des ordres de priorités a été intégré dans les programmes d'urbanisation des autorités publiques sous forme d'urbanisme de projet pour simplifier et adapter le code de l'urbanisme aux exigences de la société ; puis, il a activé la valorisation ou la démonétisation de certains projets de l'État et de la

municipalité. Entre temps, Libreville connaît une croissance démographique et urbaine sans industrialisation. Le recensement de 1993 avance le chiffre de 420 000 habitants. Au fil des années, cette croissance n'a pas reculé, à tel point qu'en 2014 la population de Libreville approche les 850 000 habitants, soit près de la moitié de la population du pays. Cette croissance s'accompagne d'une densification des anciens quartiers populaires (avec une occupation souvent illégale des terres², y compris dans des zones de bas-fonds non constructibles) et une extension désordonnée des quartiers d'habitat spontané vers les zones périphériques : au Nord et à l'Est de la ville.

La gestion de l'urbanisme est donc mise à rude épreuve : dans les quartiers populaires (Nombakélé, Venez-voir, Nkembo, Atsibe-Ntos et Derrière-la-Prison, etc.) et les zones périphériques (Alibadeng, Lalala, zones des kilométrages 5 et plus..), l'insalubrité, l'insécurité, l'indigence des infrastructures de base et l'insuffisance de l'assainissement prévalent. Les efforts d'équipements en réseau de drainage des eaux pluviales sont limités au centre-ville et dans les zones d'habitat planifiées, mais la proportion de ménages raccordés au réseau d'assainissement est restée faible. Pour sa part, la voirie secondaire s'est dégradée dans la plupart des quartiers d'arrondissement et fait apparaître de fortes disparités. Dans le centre-ville et les quartiers situés à proximité, une grande proportion de rues est relativement asphaltée. Plusieurs portions de rues ont des nids de poule. Les quartiers défavorisés et périphériques ont majoritairement des voies en terre, poussiéreuses en saison sèche et boueuses à chaque pluie. Les effets sanitaires de cette situation sont importants. La mauvaise évacuation des eaux et l'entassement des déchets urbains, favorisés par l'absence de curage ont aggravé l'insalubrité et le développement des maladies d'origine hydrique en saison des pluies. En saison sèche, la montée de la poussière favorise quant à elle la propagation des

2 Sur l'espace urbain, plus de 50% des occupations de terrain et plus de 90% des constructions sont illégales selon le Ministère du Plan – PAPSUT, 2001 «Déclaration de politique urbaine», vol. 1, Stratégie urbaine, Libreville, p.7.

maladies respiratoires. A ces dysfonctionnements se sont ajoutés ceux liés à l'encombrement des voies et à la circulation dans le voisinage immédiat des marchés (Mont-Bouet, Oloumi, etc) et des gares routières. La prolifération des activités informelles et le laxisme des pouvoirs publics dans l'application des textes réglementant l'usage de l'espace urbain ont abouti à une colonisation des trottoirs et des parties des voies par des activités commerciales.

Avec autant de dysfonctionnements dans un contexte de récession économique, conséquence des aménagements ayant absorbés plus des 3/4 des recettes budgétaires de l'État et générés une dette de 700 milliards de francs CFA (Pourtier, 1989), le gouvernement avec l'appui de la Banque mondiale s'est lancé au cours des années 1996 et 2000 dans des grands projets d'urbanisation. Malgré la baisse progressive des investissements étatiques, trois projets de ville d'envergure nationale ont été engagés à partir de 1998. Il s'agit du Plan national d'action sanitaire (PNAS) – qui vise à réduire la prévalence des maladies parasitaires et infectieuses d'origine environnementale –, du Plan national d'action pour l'environnement (PNAE) - qui met l'accent sur l'amélioration de l'assainissement dans les quartiers sous-intégrés –, du Programme de planification des secteurs urbains et des transports (PAPSUT) – dont l'ambition est de dégager une stratégie globale du développement des villes gabonaises. Les études et les plans d'action de cette stratégie ont été élaborés par les bureaux d'études internationaux à la demande de la Banque mondiale pour qu'elle finance un quelconque projet³. Outre ces projets, s'est ajouté le Programme national des travaux d'intérêt public pour la promotion de l'entreprise et de l'emploi (TIPPEE). Depuis 2005, il vise d'une part l'amélioration de l'Habitat dans les quartiers sous intégrés et d'autre part la lutte contre le chômage. Il y a

enfin le Projet de développement des infrastructures locales (PDIL) qui ambitionne d'améliorer l'accès aux services urbains de proximité dans les quartiers sous intégrés, de renforcer les capacités des gestionnaires de collectivités locales, de soutenir les PME et d'appuyer les actions de prévention contre le VIH SIDA. Toutefois, si certains de ces projets attendent encore leur mise en œuvre, les problèmes urbains n'ont cessé d'accroître malgré l'importance des moyens déjà investis. Cela est d'autant plus vrai que de nos jours, l'État, qui rencontre des difficultés budgétaires et réputé bureaucratique avec des ministères corrompus, n'est plus le seul acteur à intervenir dans la gestion urbaine. La multiplication des poches de pauvreté et des espaces habités a largement incité de nouveaux acteurs locaux à participer à la gestion urbaine.

2. Le système d'acteurs locaux et ses responsabilités d'urbanisme : de la démarche de projet aux initiatives territoriales

Le nouveau paysage politique et social consécutif aux événements de la décennie 1990 est marqué par la libération de la parole et des énergies au sein de la société gabonaise. Il a ouvert de nouveaux espaces de solidarités et de mobilisation, puis favorisé l'émergence d'un nouveau système d'acteurs dans le champ urbain. Rappelons qu'avant 1990, le parti unique (PDG) avait phagocyté les forces sociales et politiques locales ; et toute expression à l'extérieur des cadres instaurés par le régime était réprimée. Mais ces événements ont fini par bousculer les cadres établis et donner un nouveau souffle aux acteurs locaux. La description de leur système met en évidence leurs responsabilités d'urbanisme et leurs conséquences dans la production de l'espace urbain.

2.1 Un système hétéroclite d'acteurs locaux, entre réseaux de pouvoir et enjeux de territoire

Les crises qui sévissent au Gabon depuis 1980 nécessitent la mobilisation de tous les acteurs et le recours aux démarches de projet. En matière d'urbanisme, ces démarches, qui

³ Les bureaux d'études internationaux choisis pour cette étude sont ceux qui ont l'habitude de travailler avec la Banque mondiale en matière d'urbanisme et d'aménagement pour qu'elle finance des projets : il s'agit notamment d'ACT Consultants, AITEC, Groupe Huit, BCEOM, TECSULT.

obéissent aux logiques politiques et économiques, mobilisent divers acteurs aux intérêts divergents mais complémentaires. Parmi eux, figurent l'État, les experts occidentaux, les élites locales et la Mairie. Les autres acteurs comme les chefs de quartiers, acteurs économiques et société civile ne sont présents qu'au moment de la dissémination des orientations des projets urbains.

En effet, l'institutionnalisation des démarches et dispositifs de projet n'a pas fait perdre à l'État sa présence dans les processus d'élaboration des politiques urbaines. Il tient ainsi une place prééminente de régulateur. Il a, en effet, la capacité de mobiliser et de structurer le jeu des autres acteurs grâce à ses moyens. C'est à lui que revient la responsabilité d'établir les règles du jeu à l'aide des dispositifs gestionnaires comme les ressources financières ou politiques, etc. Mais n'ayant pas de vision globale du développement et délaissant les aptitudes des technocrates des institutions d'urbanisme, il maintient son influence en matière de politique urbaine en faisant appel aux experts internationaux, avec pour objectif de renforcer la contribution des villes au développement économique et social. Ne pas avoir recours à eux et refuser leur logique, c'est exposé l'État à renoncer aux aides financières (Vauthrin, 1989). Paradoxalement, durant leurs missions, ils ne laissent aucune marge de manœuvre aux acteurs gouvernementaux d'imposer leurs choix en matière de développement. Ils imposent leur idéal de développement, fondé sur la capacité technique et institutionnelle à gérer l'urbanisation, prélever les taxes et coûts d'équipement, établir les normes relatives aux services urbains. L'État assure toutefois la responsabilité de toutes les affaires publiques. Il joue ainsi un rôle de contrôle des initiatives des autres acteurs : Mairie, PME, etc. Mais, ceci n'empêche pas également les experts de fixer les cadres d'action et les procédures (objectifs, directives territoriales d'aménagement).

Toutefois, si l'État est présent au niveau des démarches nécessaires à la maîtrise du cadre général des actions urbaines de l'ensemble des acteurs, c'est davantage en tant qu'acteur institutionnel inscrit dans les dispositifs de

coordination interinstitutionnelle et de coopération entre les acteurs qu'en tant que médiateur, porteur d'une vision substantielle de l'avenir des territoires urbains.

Les élites locales, qui se sont enrichi progressivement avec la manne pétrolière et secrétées par les institutions étatiques, sont aussi classées parmi les acteurs en retrait dans les démarches d'élaboration de projets. Il s'agit des députés et des sénateurs, qui non seulement incarnent le sentiment national et protègent l'identité politique locale mais assurent aussi la représentativité des collectivités locales et leurs intérêts. Ils ont la responsabilité de perpétuer la politique gouvernementale dans les collectivités en améliorant ponctuellement le cadre de vie des populations de leurs circonscriptions électorales. Si leur poids est considérable en matière d'investissements et de contrôle des territoires, leur pouvoir d'influence reste mineur lors des démarches d'élaboration des projets qui intéressent l'ensemble des populations d'une collectivité. En fonction du découpage électoral et de leurs fiefs politiques, ils sont chargés de réaliser au niveau local les orientations gouvernementales en matière d'éradication de la pauvreté en supplantant les projets municipaux. Cette situation résulte d'une difficulté générale de l'État à satisfaire les besoins des populations vivant dans des zones où les projets de la municipalité n'ont que peu d'effets significatifs en termes d'amélioration des conditions de vie. On peut également y voir la conséquence de l'absence de volonté de l'État à octroyer des moyens suffisants aux Mairies pour qu'elles exercent leurs responsabilités comme la construction des écoles. Contrôlant une part des marges de manœuvres de la Mairie et la conduite opérationnelle de certains projets, les élites locales jouissent d'une liberté importante mais elles ne sont pas seulement déterminées par la seule volonté de l'autorité de l'État gabonais car elles agissent également au nom de leur identité politique locale. Elles constituent ainsi des acteurs incontournables de la gestion des affaires locales par rapport au progrès social et au développement économique. Par ailleurs, ces élites ont l'avantage de bénéficier des ressources

importantes, de l'appui des dynamiques locales existantes et des réseaux de pouvoir capables de neutraliser les mécontentements au sein des quartiers et localités. Il serait néanmoins une erreur de penser qu'elles n'entretiennent pas de relations fusionnelles avec les autorités municipales, notamment lorsqu'elles appartiennent au même parti politique, partagent les mêmes problématiques urbaines et visent la recherche de solution par la coordination coopérative.

Outre les élites, s'ajoutent les acteurs associatifs. Ces derniers souffrent d'un manque d'implication directe dans les démarches d'élaboration de projet, mais ils participent en amont des processus au gré des dynamiques locales dans le domaine de l'environnement urbain. Ils naissent souvent du désarroi des populations coupées des services officiels de la collecte des déchets urbains, en particulier dans les bas-fonds. Cependant, l'absence d'un cadre juridique régissant leurs relations avec les collectivités locales leur laisse dans un certain isolement. Malgré cela et devant l'incapacité de la municipalité à répondre à l'ensemble des besoins des habitants, bon nombre d'entre eux opèrent dans les quartiers populaires pour le curage des caniveaux, le colmatage des voiries, le désherbage et le ramassage des déchets. C'est le cas de l'Association de lutte contre l'insalubrité qui emploie plus d'une cinquantaine de jeunes et effectue en 1998 des actions très médiatisées de ramassage des ordures à Libreville.

D'autres associations, fondées sur un tissu communautaire ethnolinguistique comme AWOGA, CAV et AJVA⁴ dans le quartier Avéa, interviennent dans le domaine de l'assainissement, notamment dans l'entretien du système de canalisation, du ramassage des déchets ménagers et la construction de passerelles. Ces associations sont informelles et s'appuient sur des bénévoles mais elles entretiennent de bonnes relations avec la chefferie locale. Elles sont mises à contribution

pour le paysage de rue du quartier et l'exécution de microprojets financés par le PAPSUT. Mais elles sont le parent pauvre du mouvement associatif. Leur mobilisation souffre à la fois d'une absence de planification stratégique et d'un manque de coordination intersectorielle à l'échelle du quartier. De même, leurs ressources de fonctionnement reposent sur de maigres et hypothétiques contributions de leurs membres, dont les effectifs dépassent rarement cinquante personnes. Elles sont toujours à la recherche de subventions pour survivre. Du fait cette indigence financière, ils sont parfois instrumentalisés et récupérés par les élites politiques qui leur assurent un financement durable en échange d'un soutien électoral. Pour ces raisons, les associations construites sur le modèle «humanitaire» éprouvent des difficultés à s'affirmer dans le champ de la gestion urbaine.

Enfin, au-delà de la démarche de projet, la participation des acteurs économiques ou PME est active au niveau de la concrétisation de ces projets avec une logique marchande. Suite à la prescription des projets au plan institutionnel, ils sont de ce fait mobilisés par l'État, la Mairie et les élites locales. Leur rôle est de faire valoir leur expertise en réalisant les objectifs des projets urbains fixés en amont par différents acteurs, individuellement et collectivement, en matière d'urbanisme. L'agglomération de Libreville a ainsi l'avantage d'obtenir l'intervention des PME dans la gestion des services urbains. L'examen des contrats négociés entre acteurs économiques et ministère de l'Équipement a montré que cinq PME du secteur privé (Tableau 1) sont en compétition pour la gestion des déchets urbains. Elles sont chargées de l'enlèvement, du balayage et du transport des déchets urbains.

Le règlement financier de leurs services est assuré par le ministère de l'Économie et des Finances sur la base de cahiers charges, comportant des modalités de passation de service. Celles-ci permettent à la Mairie d'obtenir les meilleurs prix et une excellente qualité de service en faveur de la réalisation de ses projets. Cette exigence de qualité et même de productivité est incontournable à ses yeux

⁴ L'association AWOGA est essentiellement composée de Fang, l'AJVA est composée à 75% de Fang, le reste étant réparti entre les autres ethnies et les expatriés. La CAV est essentiellement composée de ressortissants du Gabon méridional : Punu, Gisir, Puvé, Bandjabi et Apindji.

face au manque de maîtrise d'ouvrage urbaine et de ressources suffisantes, d'où le recours aux règles de la négociation et de la

coproduction dans la gestion de l'urbanisme à Libreville.

Tableau 1: Les entreprises privées de collecte des déchets urbains dans l'agglomération de Libreville

Entreprises/PME	Zones d'intervention
SAUR	1er et 5ème Arrondissements
Gabon – Propre Service	1er, 2ème et 5ème Arrondissements
Société Gabonaise d'Assainissement	2ème, 3ème et 6ème Arrondissements Grands marchés : Mont-Bouet, Nkembo et PK 8
SANIVIT	Marchés formels et informels
SOBEA	Décharge d'élimination des ordures de Mindoubé

Source : Enquête G. ESSOGO-BA-MINTSA, Mairie de Libreville, 2017

2.2 Une conception restreinte de l'urbanisme au service des territoires

La description du système d'acteurs impliqué dans les démarches de projet depuis les années 1990 laisse apparaître des interactions entre État, municipalité, experts occidentaux, élites locales, PME et associations urbaines. Avec la réforme de stratégie urbaine du Gabon, plus les enjeux de la croissance économique et du progrès social tendent à supplanter l'enjeu de l'aménagement, plus ces interactions tendent vers une perte d'efficacité des instruments réglementaires de l'urbanisme et de contrôle de la croissance urbaine. Pour élaborer les projets d'urbanisation et les documents d'urbanisme (SDAU), les experts occidentaux mandatés par le gouvernement mettent souvent un temps relativement long pour collecter les données. Sur le terrain, lorsque le SDAU est élaboré on s'aperçoit que les données qui ont servi à son élaboration sont très vite dépassées par la dynamique urbaine interne ; ce qui pose le problème de l'applicabilité de ces documents : les scénarios de développement sont élaborés sur la base des données recueillies mais la difficulté réside dans le fait que ces scénarios s'élaborent sur la base de données erronées, ce qui conduit inévitablement à des scénarios souvent inopérants, qui limitent même la conception de l'urbanisme. Comment alors appliquer un

document inopérant pour la ville ? Entre l'exécution de la loi 3/81 du juin 1981 fixant le cadre de la réglementation d'urbanisme au Gabon et la mise en projet du dernier SDAU de Libreville, il s'est écoulé une décennie. L'élaboration de ce SDAU a comporté trois phases, d'après ces auteurs : le recueil des informations et le traitement analytique, la proposition des modèles d'aménagement et le choix des scénarios de développement, enfin l'établissement du SDAU proprement dit. Si les deux premières phases ont pu être effectuées, la dernière phase, qui consacre l'application des modèles d'aménagement choisis, ne l'a jamais été.

Par ailleurs, les documents d'urbanisme élaborés à l'échelle de Libreville et de ses arrondissements (plan d'action communal, plan cadastral, Plan d'urbanisation future, plan d'occupation des sols, etc.) sont de plus en plus conçus comme outils de mobilisation institutionnelle et supports de dialogue, plutôt que comme instruments de réglementation des modes d'occupation des sols et leurs usages. Cet assouplissement du droit dans la pratique urbanistique des villes gabonaises est non seulement révélateur du décalage entre la pratique de ces plans et leur expertise mais aussi et implicitement de la volonté du législateur d'encourager le libre jeu des acteurs locaux dans une ville dominée par des logiques économiques et politiques, mais également par la survivance de pratiques informelles et des

détournements de fonds publics. La plupart des plans et projets, qu'ils aient été coûteux ou financés, se vus injectés des fonds qui ont pris généralement une destination inconnue. C'est bien cet argument du coût qui est souvent utilisé par les acteurs politiques pour justifier l'inapplication des plans d'aménagement et d'urbanisme. Ainsi, le rôle assigné à l'urbanisme dans les projets urbains n'aurait-il pas une importance relative dans la gestion de l'espace ?

Instruments d'étude de diagnostic territorial et d'orientation des projets de la municipalité, les plans d'action communaux (PAC) qui fixent les objectifs des opérations d'urbanisation et d'investissements urbains ont renforcé le rôle de la Mairie dans la conception et l'adoption de ces plans. Ils ont comme objectifs d'améliorer l'organisation et la productivité des services municipaux. Leurs contenus mettent en évidence l'état des lieux des potentialités et des options de développement de l'agglomération, des schémas de division parcellaire, des objectifs de chaque priorité d'investissement, des procédures d'exécution, des moyens à mobiliser et le montage financier des opérations à réaliser. Ils n'indiquent pas, en revanche, la répartition des sols en zones et par fonction (habitation, industrie et agriculture), ni le tracé schématique de la voirie, ni les emplacements réservés aux installations d'intérêt général, ni la localisation des plans d'urbanisme de zone ou de secteur et les schémas des réseaux. C'est ainsi qu'au-delà de grands aménagements qui visent la construction des infrastructures urbaines, le souci des autorités municipales est d'organiser l'espace dans le sens de la réhabilitation des équipements générateurs des ressources fiscales. Cependant, la décentralisation autant que la stratégie urbaine ont accentué le caractère indicatif des PAC, à tel point qu'elles n'entraînent que manière relative à la réalisation des objectifs du développement économique urbain. L'urbanisme serait ainsi conçu de manière instrumentale comme un outil de gestion qui n'envisage que la construction d'une armature commerciale dans les quartiers centraux (Mont-bouet, Nkembo, etc) et à l'amélioration des conditions d'hygiènes et de sécurité limitées aux abords

immédiats des marchés.

Les formes spatiales du bâti urbain qui répondent aux intérêts d'une majorité de gabonais ne sont pas prioritaires. Si la stratégie des PAC et projets sectoriels aident à l'optimisation des rendements économiques de la municipalité, leurs contenus en matière d'aménagement d'un cadre de vie décent au bénéfice de la population ne constituent pas des réponses adéquates aux problèmes d'urbanisation. Les stratégies de réduction de la pauvreté sont alors au cœur des modes d'action gouvernementale et des pratiques des habitants selon les possibilités de terrains et leur moyen.

3. Les stratégies d'acteurs et logiques de contrôle territorial dans la gestion urbaine : les ambiguïtés de la gouvernance

Les réformes institutionnelles, juridiques et structurelles engagées dans le secteur urbain depuis 2010, afin de rendre l'action publique efficace, ont ouvert la voie à une gouvernance urbaine très ambiguë, encourageant de multiples interactions et stratégies dans la gestion urbaine. Cette gouvernance s'est imposée comme un moyen permettant aux acteurs locaux de participer à leur manière à la gestion de la cité. Cependant, malgré les ambitions, mécanismes et pratiques, la question de l'amélioration des conditions de vie des populations n'est pas résolue. Certes, le pouvoir politique et étatique manifeste le désir de contrôler l'espace urbain et d'éradiquer la pauvreté mais ses actions sont encore loin d'être suivies de mesures d'accompagnement permettant de réduire des inégalités socio-spatiales.

3.1 Les pouvoirs publics et les rivalités dans la perception des taxes urbaines

Les conséquences des réformes institutionnelles et urbaines ne sont pas limitées à une répartition du pouvoir politique ou à une redistribution des responsabilités entre les acteurs du système politico-administratif gabonais. Elles se sont aussi traduites par des pratiques génératrices de

disputes dans le cadre du recouvrement des taxes fiscales.

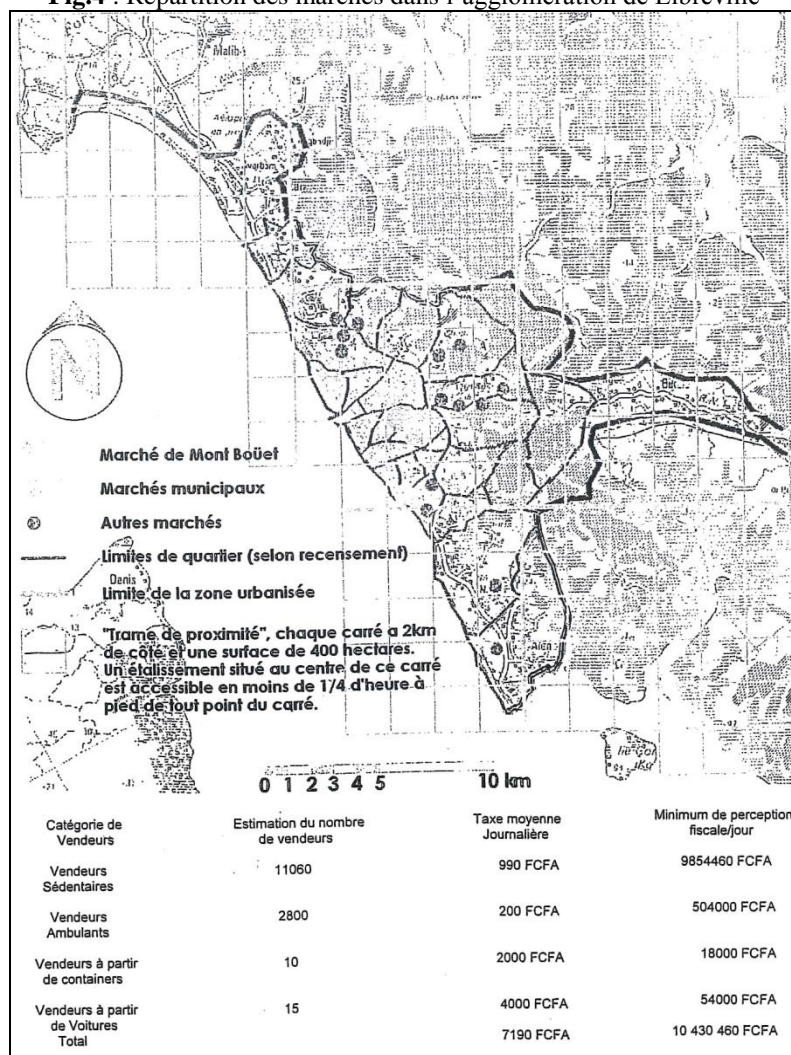
En effet, le souci d'améliorer la productivité urbaine a conduit les agents de la Mairie de Libreville à collecter les taxes sur les voiries urbaines, les marchés et réserves foncières appelées à recevoir des équipements publics. Ainsi, entre Libreville et la ville d'Owendo, qui jouxte la capitale, si la double tarification des coûts d'immatriculation des taxis semblait avoir atténué la crise des budgets locaux, elle n'a pas pourtant amélioré le quotidien des taximen et des usagers. Une fois enregistrée dans l'une des deux communes et désirant circuler dans l'autre, les taximen ont été astreint au versement d'une partie de leur recette journalière aux services de la fiscalité locale des deux villes. Concrètement, l'argent récupéré de façon numéraire, auprès de taximen par les agents de la fiscalité locale, n'est pas retourné vers les contribuables sous forme de services rendus aux usagers des voiries. Dans de telles conditions, une sensibilisation visant à motiver les contribuables à payer les taxes aurait dû garantir l'effort de la municipalité dans la fourniture des services publics de base.

Parallèlement, dans les marchés d'utilité publique et entretenus par la municipalité (Fig.4), ce sont les commerçants et les vendeurs des établissements commerciaux assujettis à la patente et à la licence fiscale qui sont contraint de payer plusieurs fois les sommes de 15.000 à 50.000 francs CFA de droits de taxes journalières à chaque passage des agents des services municipaux, du ministère de la santé, du commerce, des finances, des transports, de l'urbanisme et même des eaux et forêts, etc. Parfois munis de badges et d'ordre de mission, ils sillonnent les marchés pour traquer des vendeurs illégaux ou sans certificats médicaux. C'est ainsi qu'ils perçoivent quotidiennement le paiement des amendes

à hauteur de 12.000 à 30.000 francs CFA contre des reçus dont la moitié des sommes perçues est inavouable. Les agents municipaux sont ainsi suivis dans cette mission par ceux du ministère des Finances via la brigade de

contrôle de la condition des ventes, chargé de la vérification de l'origine des marchandises vendues et leur régularité par rapport aux taxes douanières. Nombreux sont ainsi des vendeurs en infraction qui paient entre 20.000 et 30.000 francs CFA d'amende. Si le croisement de ses agents, qui font le même travail de collecte auprès des locataires de kiosques, box de fripes et stands des marchés, contribue paradoxalement à l'optimisation des ressources locales, il est aussi une source d'évasion fiscale et de «confusion» des rôles entre différents agents, dont les interventions manquent de coordination et de transparence. Dans cette opacité reconnue, le mauvais recensement des vendeurs ambulants contribue aussi à une perte d'efficacité des sources fiscales, et partant du déséquilibre budgétaire de la Mairie Lorsque les dépenses (+3,5%) dépassent les recettes journalières (+1,5%), les inégalités entre les vendeurs bénéficiant des droits place (+1/3) dans les marchés et ceux qui vendent à l'extérieur sur les tables sont renforcées par l'inadéquation entre leur statut et le secteur informel.

Toutefois, bien que les mécanismes de gouvernance laissent transparaître une certaine efficacité des contrôles dans la gestion des marchés, il n'en demeure pas moins qu'ils ne suffisent pas à garantir la cohérence des interventions ni à préserver le rôle de la ville des contraintes extérieures. Ils confèrent plutôt aux pouvoirs publics les possibilités d'adaptation au nouvel environnement socio-économique sans que les recettes collectées ne puissent jouer un rôle majeur dans l'entretien des voiries urbaines et la production de l'espace urbain. Les mécontentements des taximen et des commerçants sont ainsi récurrent du fait de la fréquence et de la multiplication des contrôles et pressions exercées sur eux en faveur du financement des taxes et amendes, alors que les mauvaises conditions de circulation dues à l'état de dégradation des voiries urbaines persistent au même titre que les carences structurelles en matière d'équipements immobiliers dans les marchés.

Fig.4 : Répartition des marchés dans l'agglomération de Libreville

Source: Ministère du Plan -PAPSUT, 2001

3.2 Les élites locales et les stratégies de réduction de la pauvreté

A l'échelle locale, mus par la volonté de réaliser les politiques publiques qu'il n'est plus à même de conduire seul, l'État s'est employé au redéploiement de ses élites politiques dans l'agglomération. Cette stratégie vise à promouvoir les opérations d'aménagement dans les quartiers situés à l'intérieur des circonscriptions électorales de chaque leader politique, à savoir les ministres, sénateurs, députés et députés-maires. Chaque arrondissement étant érigé en fief électoral, une compétition s'effectue sur les orientations à donner en matière d'aménagement urbain. Ce que l'on peut ici considérer comme aménagement, sans l'acceptation du «Baron

politique de la circonscription administrative» (Allogho-Nkoghe, 2006, p.403), n'est autre que la réalisation de quelques équipements qui n'obéissent pas aux normes d'urbanisme. Ils sont destinés à calmer les habitants pendant une période déterminée et se matérialisent par la construction de passerelles, le curage de caniveaux et le colmatage des voiries. Le choix des sites d'aménagement et de construction des voiries tertiaires sont du ressort des élites locales, suivant leur pouvoir et leurs moyens financiers. Cette façon d'aménager le territoire a pris le dessus sur la logique qui voudrait que l'État organise et planifie les investissements urbains après des études préliminaires d'urbanisme. Il arrive même que certains techniciens se comporte comme des hommes

politiques que comme des hommes de terrain, surtout lorsqu'il s'agit de réaliser certains projets. Comme l'a déjà souligné J.L Piermay pour le cas des villes d'Afrique Centrale, «l'homme politique est le principal et véritable médiateur dans la ville africaine» (Piermay, 1993, p.492). Il influence le management urbain : décide, organise et aménage en lieu et place du technicien.

Avec la crise de l'urbanisme et l'accroissement de la pauvreté, les élites locales se sont converties en entrepreneurs politiques (Essogoba-Mintsa, 2005, p.142) qui mènent des actions mal coordonnées dans la gestion des territoires urbains. Face aux habitants toujours exigeants, ces élites, animées par le patriotisme et la solidarité, exercent un contrôle socio-spatial sur ceux qui habitent dans les quartiers défavorisés, en finançant la réalisation de microprojets de quelques équipements : construction des passerelles, des bâtiments d'école et réalisation des travaux de rénovation des voiries, etc. C'est aussi dans ces quartiers que les élites locales sont sûres de rassembler un nombre considérable de partisans et de soutien. Seulement, là où le bas blesse, est que certains de leurs aménagements ne permettent pas de résoudre fermement les problèmes d'urbanisation avec efficacité. Il s'agit simplement d'actions de propagande électorale visant à garantir l'attachement des hommes politiques aux habitants de la circonscription électorale. Cet attachement reste l'un des fondements du pouvoir politique qui ne peut se dispenser de savoir, et d'investir, là où se trouve une partie de son électorat.

Aussi, tout ce scénario politique se répète dans les six arrondissements de Libreville et en général dans toute l'agglomération. Celle-ci étant elle-même divisée et subdivisée en sphères d'influence politique où l'on retrouve dans chaque arrondissement, un homme politique qui décide de l'aménagement pour la circonscription administrative. Suivant la hiérarchie des espaces politiques qui forment l'ossature du contrôle territorial, il assure la médiation entre le pouvoir central et les populations de la circonscription en rencontrant les notables locaux, et plus particulièrement les chefs de quartiers. La fonction de ces derniers en tant que des représentants ou délégués du

pouvoir auprès des populations est de répercuter les instructions issues de la préfecture de Libreville, qui n'est elle-même qu'un relais de l'autorité centrale. Le tout représente un système très centralisé contrôlé par les bureaux politiques de la Présidence du Gabon : le rôle des ministères publics et de la municipalité de Libreville se trouve réduit au point qu'ils n'ont que peu d'initiatives et peu de ressources financières. On peut ainsi inférer que le contrôle socio-spatial ne se fait pas au profit d'une ethnie, mais en faveur de l'État gabonais et ses élites politiques, qui bénéficient des bonnes grâces de la communauté internationale, alors que sur le front social, nombreux foyers sont frappés par des pénuries d'eau potable. J. Monnet rappelle à ce sujet que «l'action des autorités se donne presque toujours à voir, dans l'espace, comme une magnification symbolique de l'autorité elle-même». On peut alors se demander en quoi d'autres instances ont-elles un pouvoir d'intervention par rapport à cette instance politique.

3.3 La cogestion municipale et le contrôle des territoires

Le partage du pouvoir issu de la réforme de «décentralisation» dans les années 1990 n'a nullement engagé l'autonomie des collectivités locales, avec pour corollaire, la disparition du contrôle tutélaire. Bien au contraire, au-delà de la réalité du contrôle de légalité des actes des collectivités locales, l'Etat a toujours le monopole de la décision ; et les pouvoirs qu'il détient dans le cadre de la gestion urbaine ne relèvent que du choix du législateur en faveur d'une véritable cogestion de l'espace urbain. Dans cette association, qui sert d'aiguillon à la pérennité du système d'organisation politique gabonais, la délégation du pouvoir permet à l'Etat et ses élites politiques nationales de contrôler l'ensemble de la société et de l'espace urbain en favorisant le renforcement du centralisme.

En effet, suite aux résistances de l'Etat en matière de transfert des compétences au profit des villes et à la faiblesse des prérogatives municipales dans le champ de l'urbanisme, les autorités municipales n'ont pas hésité à faire valoir leur statut d'élus de la nation en faisant le lien entre les sénateurs et la «décentralisation»,

car la Constitution dispose que le Sénat assure la représentation des collectivités locales. C'est cette disposition qui encourage les maires à se mouler dans les réseaux de pouvoirs et à négocier leurs droits pour obtenir quelques expédients nécessaires à la réalisation de leurs projets, dans une démarche de démocratie participative. Celle-ci se limite exclusivement au niveau politique sans associer les populations locales à la prise de décision. Cette démarche va de l'information à la codécision, en passant par la consultation, la concertation et la négociation ; puis s'inscrit dans la logique populiste d'une supposée gouvernance universelle comme clé de développement. Ainsi, pour pallier, conjoncturellement, aux crises sociales qui affectent les populations de leurs circonscriptions électorales, les maires sous le statut d'hommes politiques participent à la réduction de la pauvreté au même titre que les sénateurs, députés et ministres. Mus par la logique de leurs partis politiques, dans lesquels les relations de clientèles sont essentielles, ils assistent les populations démunies de leurs localités respectives par une politique du don, devenue leur créneau pour mieux asseoir leur pouvoir et garder une mainmise sur la société. Ils s'emploient ainsi à faire des dons de fournitures scolaires et autres matériels didactiques dans les lieux où les pouvoirs publics n'interviennent pas. Comme on l'a souligné par ailleurs, cette façon de résoudre «collectivement» les problèmes sociaux s'expriment avec autant d'incohérence qu'elle ne s'appuie que sur les opportunités des dirigeants politiques et les faiblesses des populations indigentes : jeunes désœuvrés, chômeurs, handicapés et filles mères. Cette politique du don est conforme à l'article 231 de la loi fondamentale qui dispose que les collectivités constituent «*le cadre institutionnel de la participation des populations à la vie de la nation*». Dans cet esprit, les hommes politiques ont eu l'habitude de distribuer des jouets d'enfants, des préservatifs, des boîtes de conserve, des cartons de viande et de poisson. Et ce n'est pas tout parce que dans les zones périphériques et périurbaines, des dons de groupe électrogène, de cartons d'huile de cuisine et de médicament sont distribués aux plus démunies. Aussi, avec la complicité des ministères publics, qui tendent à affirmer le

primat de l'indivisibilité de la République sur les rationalités traditionnelles et collectives, des dispensaires sont parfois construits par des députés gabonais.

Dans l'exercice de leur souveraineté, les pouvoirs politiques nationaux et locaux **cumulent** ainsi les positions dominantes dans la hiérarchie du système local et d'exercice leur autorité. En outrepassant le ministère de l'Intérieur et celui de l'Éducation nationale, ils s'arrogent des droits politiques pour distribuer des tenues de commandement et de l'argent aux auxiliaires de l'administration de l'État, en l'occurrence des chefs de quartiers, cantons, districts et villages, habitant dans leurs circonscriptions électorales. Ici et là, sur la base du clientélisme électoral, de la manipulation des liens tribaux et des autres acteurs locaux capables de peser sur la vie locale, les hommes politiques octroient des bourses d'études aux élèves des établissements scolaires de leur territoire respectif pour soutenir la formation scientifique.

C'est ainsi qu'au regard de ce qui précède et en dehors des rapports de forces institutionnelles, il est constant de voir les autorités municipales s'étiolées dans un système de représentation des villes qui les obligent à se désolidariser de leurs programmes d'urbanisation. La forme de cogestion qui prend en charge les villes n'évolue pas alors vers une plus grande autonomie des Mairies, ni vers une plus grande justice socio-spatiale. L'essor symbolique de la décentralisation politique et de la gouvernance urbaine ont tendance à compromettre le rôle et l'influences des autorités municipales tant au sein des institutions que face aux populations.

Conclusion

À partir de la gestion de l'urbanisme, cette analyse consacrée aux relations entre les acteurs locaux et la gouvernance urbaine révèle que la production de l'espace urbain et la participation des acteurs politiques sont intimement liées dans le cas de Libreville au Gabon. A ce titre, elle nous a permis de porter un nouveau regard sur le rôle des acteurs locaux dans les modalités de l'action publique et la gestion de l'urbanisme. Elle nous a également permis de comprendre

que la gouvernance urbaine, en tant que notion polysémique née avec les injonctions libérales, est appréhendée par les acteurs locaux comme une incitation à «moins d'État» qui implique la participation du secteur public et privée dans la gestion des villes. L'application concrète de cette démarche opérationnelle, associée aux mesures d'autorité et à la démocratie locale, n'a malheureusement pas atténué les problèmes d'urbanisation, ni contribué à réduire efficacement la pauvreté, les inégalités sociales et l'état d'insuffisance avancée des services urbains de proximité. La nature des réponses politiques apportées à ces problèmes n'est pas adapté à la situation de crise urbaine. La plupart des actions proposées est inefficace et ne répond pas aux aspirations des populations, qui d'ailleurs ne se reconnaissent pas objectivement dans les projets politiques réalisés.

Ainsi, dans le cadre de l'aménagement et de la gestion urbaine, les initiatives politiques menées, collectivement ou individuellement, de façon parcellaire en faveur de la prise en compte de l'expression des diversités culturelles et ethniques ont bouleversé la nature des rapports entre les élites locales et les populations, notamment par la pratique de la démocratie locale. Cependant, ces initiatives ne modifient que relativement les conditions de vie des populations par la politique des dons et des aides sociales proposées aux habitants les plus démunis dans les circonscriptions électorales, à partir des dynamiques préexistantes. Les objectifs des projets d'urbanisation orientés sur l'amélioration de la qualité de vie urbaine semblent tellement éloigner des canons classiques des instances internationales et montrent combien les élites politiques qui détiennent le pouvoir d'État dans une agglomération municipalisée s'approprient l'espace urbain en utilisant les ressources institutionnelles et parviennent à bernier les autres acteurs, de la Banque mondiale au citoyen de base.

Bibliographie

Allogho-N F M., (2006), *Politique de la ville et logiques d'acteurs. À la recherche d'alternatives d'aménagement pour les quartiers informels de*

Libreville (Gabon), thèse de doctorat en géographie, Université Paul Valéry-Montpellier III, 565 p.

Dorier-Apprill E., (2003), *Société et environnement dans les villes africaines: entre encrages territoriaux et mondialisation*, habilitation à diriger des recherches, Université de Paris 1, 210 p

Dubresson A ; Jaglin S., (2001), «La gouvernance urbaine en Afrique subsaharienne», *Historiens et géographes*, n°379 : *Regards sur l'Afrique*, Revue de l'association des professeurs d'histoire et de géographie, pp 67-75.

Essogo-Ba-M G., (2005), *Décentralisation municipale et modes de gestion de l'espace urbain : l'exemple de villes de la province de l'Estuaire, Gabon*. Thèse de doctorat urbanisme. Institut d'urbanisme de Grenoble, 400 p.

Jaglin S., (1995), *Gestion urbaine partagée à Ouagadougou : pouvoir et périphéries (1983-1991)*. Paris, Karthala, 659 p.

Jaglin S ; Dubresson A., (1993), *Pouvoirs et cités en Afrique*. Paris : Karthala, 308 p.

Jaglin S., (1998), La gestion urbaine en archipels en Afrique australe. In : *Annales de la recherche urbaine*, no 80-81, pp. 27- 34

Lasserre G., (1958), *Libreville, la ville et sa région*. Paris, Armand Colin, 350 p.

Le Galès P., (2004), «La gouvernance», in Boussanguet L. et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Sciences Po, pp. 242-249

Mboumba A.,(2011), «La difficile mutation du modèle de gouvernement des villes au Gabon : analyse à partir de la gestion des déchets à Libreville», *Annales de géographie*, n°678.pp. 157-173.

Ministère du Plan – PAPSUT., (2001), *Stratégie urbaine du Gabon*. Libreville, Urbaplan, vol 10, 87 p.

Monnet J., (1998), «La symbolique des lieux: pour une géographie des relations entre espace, pouvoir et identité », *Cyber géo n°56, Politique, Culture, Représentations*.

URL : <http://cybergeog.revues.org/5316>.

Nziengui-Mabila P., (1981). *Dynamique urbaine du grand Libreville: laisser-faire et volonté d'aménagement*. Thèse de doctorat 3è cycle, Géographie. Bordeaux 3, 444 p.

Piermay, J-L., (1993), *Citadins et quête du sol dans les villes d'Afrique centrale*. Paris. L'Harmattan, 579 p.

Pourtier Roland, *Le Gabon : Espace-Histoire-Société*, Tome1. Paris, L'Harmattan, 1989, 53 p
Pourtier R., (1979), «Ville et espace en Afrique noire: l'exemple du Gabon» in *Espace géographique*, tome 8, n°2, pp119-130.
Vauthrin J., (1989), *Villes africaines. Anarchie et raison d'une architecture*, Paris. L'Harmattan, 1989, 223 p.