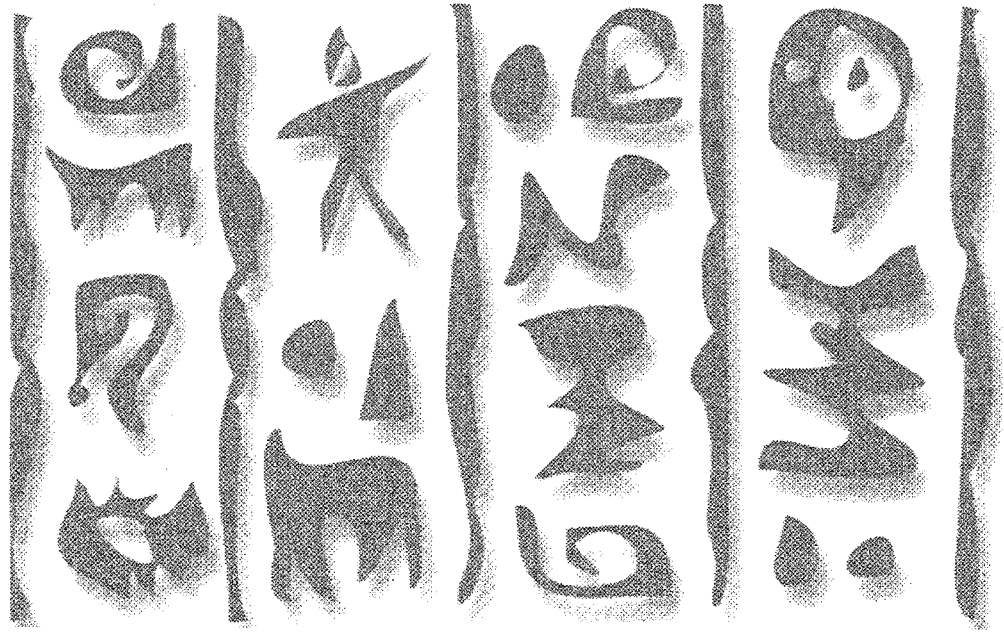


COLLECTION

TRAVAUX ET ÉTUDES en développement régional



GRIR
G r o u p e
de recherche
et d'intervention
régionales

Les pouvoirs régionaux et locaux en question :
l'État centralisateur et le rôle des pouvoirs locaux
traditionnels dans les dynamiques de pouvoir en
Afrique. Le cas du Gabon

Franklin Assoumou Ndong

Janvier 2001



Université du Québec à Chicoutimi

**LES POUVOIRS RÉGIONAUX ET LOCAUX EN QUESTION :
L'ÉTAT CENTRALISATEUR ET LE RÔLE DES POUVOIRS
LOCAUX TRADITIONNELS DANS LES DYNAMIQUES DE
POUVOIR EN AFRIQUE. LE CAS DU GABON**

par :

Franklin ASSOUMOU NDONG, B.A., M.A.

**Programme de conjoint de Doctorat (Ph.D.)
en développement régional de l'Université du Québec à Rimouski
et de l'Université du Québec à Chicoutimi**

**Collection
Travaux et études en développement régional**

**Groupe de recherche et d'intervention régionales
Université du Québec à Chicoutimi
Janvier 2001**

Coordination à l'édition : Suzanne Tremblay
Édition finale : Esther Cloutier

© Université du Québec à Chicoutimi

Dépôt légal - 1^{er} trimestre 2001
Bibliothèque nationale du Québec

ISBN : 2-920730-66-5

PRÉFACE

Le GRIR est heureux de proposer, dans sa collection « Travaux et études en développement régional », les résultats des travaux des étudiants inscrits dans le programme de doctorat conjoint de l'UQAR et de l'UQAC en développement régional.

Ce document présente le travail de Franklin Assoumou Ndoung réalisé dans le cadre de ses études doctorales.

Nous souhaitons que tous les étudiants et étudiantes utilisent cette collection pour diffuser les résultats de leurs recherches dont l'accès est désormais facilité à travers le site WEB du GRIR.

Jules Dufour, Ph.D.
Coordonnateur
Groupe de recherche
et d'intervention régionales

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE	iii
TABLE DES MATIÈRES.....	v
INTRODUCTION.....	1
BRÈVE PRÉSENTATION DU GABON.....	3
QUELQUES RAPPELS SUR LA NOTION DE POUVOIR DANS LE CONTEXTE AFRICAIN.....	3
LE GABON COLONIAL : RÔLE DES POUVOIRS LOCAUX.....	5
Le pouvoir colonial.....	5
Les pouvoirs locaux dans la colonie	6
LE GABON POST-COLONIAL : POUVOIRS MODERNES ET RÔLE DES POUVOIRS LOCAUX TRADITIONNELS.....	8
Les trois pouvoirs modernes et leur diffusion.....	8
<i>Le président et l'exécutif.....</i>	9
<i>L'indépendance problématique du pouvoir législatif.....</i>	10
<i>L'indépendance problématique du pouvoir judiciaire.....</i>	11
L'autonomie limitée de l'administration.....	11
<i>La « boulimie intégrative » de l'État.....</i>	12
<i>La « régionalcratie » ou les réseaux informels de contrôle social.....</i>	13
Les pouvoirs locaux traditionnels	15
<i>Les chefferies.....</i>	15
<i>Les communes.....</i>	18
<i>Les collectivités rurales ou locales</i>	19
<i>Les Assemblées départementales et provinciales : vers les collectivités locales.....</i>	19
CONCLUSION.....	21
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	25

INTRODUCTION

Nous aborderons dans ce travail le *pouvoir régional*, plus particulièrement celui des pouvoirs locaux. Nous traiterons ce thème dans le cadre d'un pays africain, le *Gabon*. Le thème « pouvoirs locaux » est vaste et complexe, nous n'avons donc pas la prétention d'épuiser son étude ici. À tout le moins, nous nous permettrons de connaître certains mécanismes de pouvoir qui s'articulent au plan régional et/ou local dans le Gabon colonial (1840-1960)¹ et post-colonial (de 1960 à nos jours).

Après avoir brièvement situé le Gabon, nous traiterons principalement des relations de pouvoir s'exerçant entre les pouvoirs locaux (chefferies, communes, etc.), l'exécutif national et les populations locales. Pour ce faire, nous commencerons par rappeler quelques éléments de la notion de pouvoir en contexte africain. Par la suite, nous esquisserons le passé politique des principales instances de pouvoir du Gabon, avant de terminer par une analyse des réseaux informels de contrôle social et des pouvoirs locaux traditionnels dans le Gabon de l'époque post-coloniale.

BRÈVE PRÉSENTATION DU GABON

Territoire indépendant depuis 1960, le Gabon est un pays d'Afrique centrale peuplé d'environ 1,1 million d'âmes. Le pays est bordé par plus de 800 km de côte (c'est-à-dire de l'océan Atlantique) dans sa partie Ouest en plus d'être limité au Nord par le Cameroun, au Nord-Ouest par la Guinée équatoriale (ou espagnole), à l'Est et au Sud par la République populaire du Congo. Le territoire est divisé en neuf provinces, elles-mêmes divisées en plusieurs départements, cantons, communes et villages. Il existe au Gabon plus d'une quarantaine de groupes ethno-linguistiques (Fang, Miéné, Punu, Téké, Djébi, etc.) qui font de ce pays une richesse culturelle appréciable.

Aujourd'hui, sur le plan économique, le Gabon dépend énormément de ses revenus pétroliers, bien que le bois et le manganèse contribuent aussi à la formation de la richesse nationale.

QUELQUES RAPPELS SUR LA NOTION DE POUVOIR DANS LE CONTEXTE AFRICAIN

Si certaines sociétés pré-coloniales connaissent des organisations fortement centralisées, appuyées sur les deux modalités d'exercice du pouvoir, l'administration et la coercition, d'autres préservaient leur cohésion sans que le pouvoir soit même apparent. *Malinowski* a fait remarquer que le pouvoir peut s'exprimer par un jeu de prestations mutuelles entre le chef et les membres du groupe (*Malinowski*, cité par *Colleyn*, 1990). D'autres expressions du pouvoir peuvent se traduire par « un système de parenté qui met en œuvre, pour la résolution des conflits, un système d'alliances et d'oppositions entre segments d'un ensemble d'individus ayant le même lien de descendance » ou « le consentement des sujets plutôt que la contrainte » (*Colleyn*, 1990, p. 145).

Toute société comporte en effet un niveau politique, en ce sens qu'il existe toujours des mécanismes qui ont pour fonction et pour effet d'assurer la cohésion du système social. L'existence d'un pouvoir fort sera particulièrement nécessaire là où les contradictions sont vives (par exemple, l'exploitation économique et l'antagonisme entre les classes sociales qui en résulte) ; ou encore, là où la menace extérieure est grande. D'autres analystes voient plutôt la

relation politique comme la condition de l'apparition des classes sociales et de l'exploitation économique. Quoi qu'il en soit, il n'existe pas de société sans pouvoir, ni sans droit, au sens où, selon la définition de Malinowski (cité par Colleyn, 1990, p. 146), il y a toujours « un corps d'obligations contraignantes vues comme un droit par l'une des parties et reconnues comme un devoir par l'autre ».

En général, le contrôle social et les fonctions judiciaires ne sont pas non plus séparés des systèmes de représentation et s'exercent à travers eux. Les rapports de pouvoir ne paraissent légitimes que s'ils semblent s'inscrire dans l'ordre naturel. « Tout pouvoir doit donc son efficacité à l'ignorance, au moins partielle, des mécanismes qui la fondent » (Colleyn, 1990, p. 146).

Dans nombre de sociétés africaines, les détenteurs de l'autorité ne peuvent agir que par la persuasion. C'est la fameuse « palabre »² au cours de laquelle il faut parfois convaincre tout le monde avant de prendre une décision.

Il existe une grande variété de systèmes politiques (traditionnels et modernes) dans les sociétés africaines. Certains auteurs (Fortes et Evans-Pritchard, cités par Colleyn, 1990) proposaient de les répartir en trois catégories :

- 1) les petites sociétés non centralisées où l'unité politique la plus vaste comprend les gens reliés par des relations de parenté et où les structures ne s'en distinguent guère (par exemple, chez les *Bochimans* d'Afrique australe) ;
- 2) les sociétés dépourvues d'institutions centralisées et où les relations entre groupes ne sont pas réglées par une autorité spécialisée, mais par ce qu'on appelle le système « lignager segmentaire »³. Dans ces sociétés, l'importance des unités politiques en jeu dépend de la fusion ou de l'opposition des segments de parentés les uns par rapport aux autres ;
- 3) les sociétés pourvues d'une autorité centralisée, d'un appareil administratif et d'institutions judiciaires. Le Gabon rentrerait dans cette catégorie⁴.

Cependant, l'éventail des systèmes politiques traditionnels ne se limite pas à ces trois types. Il existe de nombreux systèmes intermédiaires et des systèmes plus complexes, notamment en ce qui concerne les catégories 2 et 3.

LE GABON COLONIAL: RÔLE DES POUVOIRS LOCAUX

Le pouvoir colonial

Le Gabon s'est rallié à la France depuis le milieu du XIX^e siècle, notamment par des traités de protection, ce qui faisait du territoire un point de transit et de trafic des esclaves et un comptoir commercial français. Vers 1910, le Gabon devint une partie de l'**Afrique Équatoriale Française (AEF)**, un espace de colonisation française ayant le statut de territoire d'outre-mer. L'extension de l'empire colonial français imposait la nécessité d'une régulation politique et judiciaire des populations colonisées. Ainsi, l'État colonial assurait le relais dans la mise en application des politiques de la métropole dans la colonie.

Les structures politiques de l'administration et de l'État colonial s'édifient au sommet sur une trilogie constituée par le **ministre des colonies**, le **gouverneur général** et le **gouverneur de la colonie du Gabon**. Le ministre des colonies représente la seule autorité habilitée à agir au nom du chef de l'État français dans les domaines législatif et exécutif. Le gouverneur général assure les fonctions de gestion et d'administration du personnel et de l'espace politico-économique dans les deux fédérations de l'Afrique Occidentale Française (AOF) et de l'Afrique Équatoriale Française (AEF).

Le Gabon accède en 1946 au statut de **Territoire d'Outre-Mer (TOM)** à la suite de la Conférence de Brazzaville en février 1944 initiée par le Général De Gaulle dans sa tentative d'associer l'élite « autochtone » ou nationale à la gestion de la chose publique (Nzé-Nguema, 1998, p. 30).

Durant cette période, la notion de « local » est souvent imbriguée entre le territoire gabonais (TOM) et ses collectivités locales (chefferies, communes, etc.). Ainsi, pour la vision de l'époque, le *local* correspondait plus au Gabon comme Territoire d'Outre Mer (TOM). C'est en

décembre 1946 que la première **Assemblée « locale »** (ou le Conseil représentatif) fut constituée afin qu'elle gère, avec les « Africains »⁵ et les Français vivant au Gabon, les affaires courantes (Nzé-Nguema, 1998, p. 30).

Expression du rapport de force dans une collectivité, le droit et le système judiciaire participent avant tout d'un ensemble de normes et de règles définies et codifiées unilatéralement par le dominant. **L'indigénat** fut établi comme l'institution de justice indigène. Il consistait à « donner aux autorités administratives le droit de frapper les sujets de sanctions pénales sans avoir à en justifier devant aucune autorité judiciaire » (Nzé-Nguema, 1998, p. 31). Par la suite, on a institué une sorte de « justice indigène » (avec le système de tribunal) qui statuait sur les sujets de droit non assujettis à la loi française.

Les pouvoirs locaux dans la colonie

Les institutions populaires de participation au pouvoir étaient la **chefferie** et les **communes**. La chefferie était divisée en trois paliers : le *canton* (ou tribu), la *terre* (ensemble de villages) et le *village*. La chefferie coloniale se substituait aux hiérarchies antérieures (pré-coloniales ou avant 1839) avec, en moins, les prérogatives qui s'y rattachaient. Cette organisation avait pour but de justifier une cohésion sociale pour les colons. C'était la « cheville ouvrière » du système colonial, c'est-à-dire un moyen d'exécution décisif qui, au bas de l'échelle, devait satisfaire à toutes les exigences. Son statut demeure cependant ambiguë, car d'un côté, elle est considérée comme le témoignage du respect des coutumes et des institutions « africaines » que l'ont réduit (à peu de choses près) à la chefferie. De l'autre côté, la chefferie n'existe que par la volonté du colonisateur : **le chef est « l'autorité suprême » de la communauté indigène en même temps qu'il est le docile serviteur de l'administrateur**⁶. Le chef de canton ne jouit d'aucune prérogative légale jusqu'en 1936, lorsqu'un arrêté fixe le statut juridique de la chefferie. Le chef de canton percevait les impôts sur ses populations qu'il remettait au gouvernement (ou administration centrale). Certes, tous les chefs indigènes (chefs de canton, de terre et de village) jouissaient, auprès des populations, du monopole de la violence. Face à l'État colonial, ils assumaient tout au plus le rôle de domestiques. **L'esclave de l'esclave étant toujours plus esclave que l'esclave du maître, la chefferie (et ses chefs) était réduite à un rôle symbolique.** Le colonisateur institue un pouvoir

exclusif qui ravale toute la structure de l'autorité pré-coloniale : le chef perd ses prérogatives et son influence sur ses populations se réduit... Le chef n'est pas le continuateur de l'ancien régime indigène. La marginalisation de la chefferie des lieux de décision qu'impose l'État colonial épargne-t-elle les prétendants aux sièges des communes ?

Comme autre institution populaire de participation au pouvoir, il y a les communes (nommées les **institutions représentatives**). Rappelons qu'il existe trois principales sortes de communes durant le Gabon colonial, soit les **communes mixtes** (créées en 1920), dirigées par un administrateur-maire (à Libreville, la Capitale et à Port-Gentil) et les **communes de plein et de moyen exercices** (les autres petites agglomérations urbaines du Gabon). Les communes mixtes devaient être composées de trois échelons où siégeaient respectivement: les *notables* (nommés par le gouverneur) au premier échelon, suivis des *membres élus au suffrage restreint* (à parts égales, soit 50 % chacune) par la population et le collège des notables et des *membres élus au suffrage universel*. Mais ce dernier échelon n'a jamais vu le jour, car le gouverneur général s'y est toujours opposé (Nzé-Nguema, 1998, p. 36).

Malgré les structures de ces « institutions représentatives », les communes n'ont jamais joué leur rôle de courroie de transmission entre les citoyens indigènes et l'État colonial. Elles étaient dépouillées de pouvoir réel, ne faisaient qu'émettre des avis qui n'obligeaient en rien ni les gouverneurs généraux ni les gouverneurs.

Les communautés indigènes étaient réduites à des réalités compensatoires. Les communes étaient supposées représenter le passage à la modernité. L'État colonial était, quant à lui, garant de l'effritement des structures sociales pré-coloniales, notamment en se donnant un rôle de médiateur. Les aménagements internes que constituent les institutions représentatives ne débouchent pas sur une plus grande démocratisation dans le domaine des libertés politiques et l'exercice du pouvoir (économique ou politique).

LE GABON POST-COLONIAL : POUVOIRS MODERNES ET RÔLE DES POUVOIRS LOCAUX TRADITIONNELS

Les trois pouvoirs modernes et leur diffusion

On ne saurait parler des pouvoirs locaux traditionnels sans parler de l'influence qu'exerce le système politique moderne à travers toute la société gabonaise (traditionnelle et/ou moderne).

En Afrique et particulièrement au Gabon, l'émergence de l'État post-colonial sera corrélative de l'institutionnalisation d'un corps de spécialistes de la politique : les fonctionnaires et les administrateurs.

Créée pour répondre aux exigences de la modernité, l'institutionnalisation d'un appareil d'État post-colonial au Gabon ne consacrait-elle pas le phénomène de la concentration des pouvoirs aux mains des couches dirigeantes et son corollaire : la marginalisation des populations du champ politique ? Les responsables politiques gabonais pouvaient-ils rompre avec cette composante structurelle de l'État, même que ce dernier État constituait un paramètre récurrent à leur modèle de gouvernement ?

Avec la loi-cadre (de 1956) de Gaston Deferre, ministre de la France d'Outre-Mer, les pouvoirs des Assemblées territoriales se trouvent accrus. Les questions « locales » relèvent désormais de leur ressort exclusif et les mesures exécutoires qu'elles prennent ne sont plus soumises au préalable à la décision politique de la métropole. Le Gabon, à l'exemple des trois autres colonies, se trouve doté d'un conseil de gouvernement présidé par Léon Mba, dès 1957, successeur du gouverneur français qui en assurait la présidence jusqu'alors. Le nouveau président du conseil est assisté de dix membres qui portent le titre de ministre, dont trois originaires de la métropole et sept de la colonie (Nzé-Nguema, 1998, p. 100).

L'accession du Gabon à la souveraineté politique en 1960 devait-elle signifier la fin du messianisme, de l'autocratie de l'État colonial ?

Le président et l'exécutif

Le nouveau président de la République, Léon Mba, dispose d'un quasi monopole des pouvoirs décisionnels (comme son prédécesseur gouverneur général). Il représente le centre nerveux de l'action politique et administrative, nonobstant la tendance à la prolifération des centres périphériques de pouvoir. Pratique jadis combattue par l'élite nationale gabonaise, comme le résultat de l'excessive bureaucratisation de la société coloniale, la structure administrative (centralisée et décentralisée) actuelle du Gabon semble s'inscrire dans la dynamique de l'époque antérieure. Le gouvernorat de province (institution de création récente) représente le pouvoir central : son titulaire assume les prérogatives dévolues jadis au gouverneur de la colonie. À des échelons plus bas, on retrouve le **préfet** (de région), le **sous-préfet** (district), substitut du commandant de région ou de cercle et son adjoint. **Les chefferies perdurent dans les cantons et les villages, fussent-elles marginalisées par l'autorité centrale. Au plan de l'administration décentralisée, les communes constituent encore des centres d'autorité effectifs.**

En contraste avec cette continuité organisationnelle, la réalité politique post-coloniale connaît une discontinuité majeure : **l'émergence du monopartisme de droit**⁷. Inexistant sous l'ancien régime jusqu'en 1968, il représente une donnée fondamentale dans le paysage politique local.

La vie politique au Gabon avant l'avènement du multipartisme en 1990 s'articulerait autour de l'exécutif dont le chef, le président de la République, organise et coordonne l'activité de toutes les instances techniques ou l'appareil du gouvernement. Une telle prééminence justifierait le constat de certains d'une fragilité organique des pouvoirs législatif et judiciaire au profit du pouvoir exécutif et de son chef.

La concentration des pouvoirs présidentiels

La modernisation politique post-coloniale en Afrique se caractérisait par une crise des légitimités et par l'impossibilité de délimiter de manière précise la nature et la localisation de l'autorité politique. L'on se trouverait en présence d'une certaine transmutation de l'idée de chef

avec, en contrepartie, la restauration de l'autoritarisme de l'État colonial en monarchie présidentielle, avec la cristallisation d'un double phénomène : **la personnalisation du pouvoir et la socialisation du culte du héros**. Le mythe (du chef) du héros remplit un rôle fondamental : investir la collectivité de référentiels à travers lesquels chaque membre ressent, pense et agit. L'actualisation du principe monarchique se trouvera articulée autour de celui de l'adhésion populaire à la personne du chef. Elle consacre au Gabon la lettre et l'esprit de la *monarchie présidentielle*, légitimés par le Président Bongo : « la constitution assignant au président de la République de déterminer et de conduire la politique de la Nation, il est normal et même nécessaire que le chef de l'État soit également le chef du parti » (Nzé Nguema, 1998, p. 103). Détenteur exclusif du pouvoir, le président détermine et conduit la politique de la Nation : « il assume la direction de l'administration et du parti. La prééminence des prérogatives présidentielles s'impose autant aux domaines législatif que juridictionnel » (articles 6 et 20 de la Constitution sous le régime du parti unique, cités par *Ibidem.*). À mesure que l'on s'élève dans la hiérarchie, l'autorité paraît de plus en plus concentrée dans les mains d'une seule personne. Certains dénomment cette *captation concentrique du pouvoir* la *personnalisation du pouvoir* (pour faire allusion à la métaphore : « l'État c'est moi... »)⁸.

L'indépendance problématique du pouvoir législatif

L'unité nationale fut l'un des objectifs fondamentaux poursuivis par les autorités de la nouvelle république. Sauf que le pays en soi n'est pas unitaire, c'est l'État qui vise l'unification. L'unité devient alors l'*a priori* de tout procédé parlementaire et/ou exécutif.

Certains éléments limitent l'indépendance du pouvoir législatif : le président a le pouvoir de dissoudre le gouvernement ; le président n'est pas responsable devant l'Assemblée nationale (avant dénommée Assemblée territoriale) ; l'exécutif vote le budget des finances ; etc.

Nous n'entrerons pas dans les détails du fonctionnement de l'Assemblée nationale gabonaise, mais il est convenable de mentionner que durant la période du parti unique (1968-1990), la pratique constitutionnelle au Gabon révèle une prolifération des lois cadres (et la gestion par décrets) issue des rapports d'interconnexion entre la fonction législative et la fonction gouvernementale. La prérogative de légiférer est dévolue à l'exécutif (au président) au détriment de

l'Assemblée nationale. D'où une absence caractérisée du principe — inhérent au régime politique présidentiel et démocratique auquel prétendaient appartenir les autorités gabonaises — de la séparation des pouvoirs.

La période *démocratique* (1990 à aujourd'hui) laisse présager le respect des principes démocratiques, donc du respect de la séparation des pouvoirs. Mais il y a encore un enracinement très fort au passé, ce qui conduit à des tentatives d'intrusion de l'exécutif dans les affaires du législatif. Les vrais changements sont plutôt dans le domaine du long terme.

L'indépendance problématique du pouvoir judiciaire

Les prérogatives du président durant la période du parti unique font ressortir sa primauté fonctionnelle. Le domaine juridictionnel n'y a pas davantage échappé. Garant de l'indépendance judiciaire, le chef de l'État préside le Conseil supérieur de la magistrature et dispose du droit de grâce qu'il exerce avec le ministre de la Justice. Première autorité de la police extérieure et intérieure, le président de la République se soumet à toutes les forces de sécurité et l'ensemble des forces publiques. Élu au suffrage universel, le président demeure responsable devant le peuple et souverain face aux institutions de l'État.

Dès lors, le pouvoir judiciaire semble réduit à néant durant la période 1968-1990. Depuis, comme dans l'ensemble des institutions de l'État, les vieilles habitudes du passé restent ancrées non seulement chez les responsables politiques, mais aussi dans la population qui craint encore des représailles. Toutefois, les changements s'opèrent petit à petit, notamment au plan des libertés de parole, d'association, de presse, etc., vers l'instauration d'un *État de droit*.

L'autonomie limitée de l'administration

Nous nous approchons peu à peu du rôle des pouvoirs locaux traditionnels au Gabon. Ainsi, comme nous l'avons vu pour l'exercice de la constitution du pays, tout ce qui ne fait pas partie de l'exécutif au Gabon conserve très peu de marge de manœuvre, surtout durant la période autocratique de 1968-1990.

Les politiques de recrutement à la Fonction publique constituent un autre champ d'observation privilégié de la prééminence de l'exécutif. La double structuration de l'espace politique au Gabon à travers l'État et le parti se prolonge de fait dans un ensemble de modalités de gestion fonctionnelles que traduisent les politiques d'intégration aux services de l'État. Comment appréhender alors les mécanismes de redistribution du pouvoir entre l'élite locale au sein de l'État et son influence sur les populations locales ou les pouvoirs locaux traditionnels ?

La « boulimie intégrative » de l'État

Au lendemain de son indépendance en 1960, le Gabon se voit confronté au problème de pénurie des cadres. Le secteur public cherche à pallier cette carence par la promotion, en toute hâte, parfois aux dépens de la compétence et des qualités morales ou éthiques requises, des agents qui avaient occupé des emplois subalternes dans l'administration coloniale. La politique de recrutement par « rétrocession » sera substituée, des années après, au mode d'accès à la Fonction publiques fondé davantage sur la « méritocratie »⁹.

L'administration fut non seulement un médium pour une plus grande mobilité sociale, mais elle traduit aussi la nécessité de conjuguer les politiques de l'État avec les structures d'encadrement de la Fonction publique. Si la nation est volonté de construction en Afrique au lendemain des indépendances, au Gabon pareil projet semble devoir se réaliser par le renforcement de la machine techno-bureaucratique (renforcement du pouvoir par l'information et la connaissance scientifique) de l'État centralisateur.

Le président s'entourait, pour appliquer sa politique d'austérité (refus de l'opposition), d'une « équipe renouvelée par l'arrivée fracassante de jeunes technocrates... » qui auront à cœur de mettre sur pied la doctrine officielle du parti : « le progressisme démocratique et concerté qui remplace le libéralisme dirigé et planifié » (A.B. Bongo, Président de la République, cité par Bory, 1973).

Dans le nouvel État en quête de modernité, la gestion de la chose publique semble requérir une plus large participation de techniciens et de ceux qui ont le monopole de la connaissance scientifique. La techno-bureaucratie (comme on l'observe aussi dans l'évolution des sociétés

occidentales), dont l'État gabonais sert de garant, s'articulerait sur un double postulat : la **compétence**, « fondement » du pouvoir, plutôt que l'hérédité, la fortune ou même l'élection, et l'**exercice du pouvoir** tributaire des considérations « objectives » et des perceptions « scientifiques ». L'objectivation de la gestion publique se conjuguerait avec une certaine subjectivation : la volonté des responsables de « démocratiser » la vie politique par l'insertion du principe de **l'équilibre régional**.

La « régionalocratie » ou les réseaux informels de contrôle social

Nombre de recrutements opérés sur la base de l'équilibre régional et ethnique s'inscriraient en faux face à la rationalité techno-bureaucratique de l'État : les régions où la scolarisation s'avère la moins élevée seraient les plus importantes pépinières de cadres administratifs. Cette constatation est étroitement liée au fait que les origines géographiques des cadres administratifs de l'État se confondent pratiquement avec les régions dont sont issus les dirigeants ou celles dont les populations soutiennent inconditionnellement la politique du régime (Nkoghe Nguema, 1978). Un tel équilibre dans le processus de recrutement à la Fonction publique aboutirait après tout à l'intégration massive dans le circuit administratif de régions spécifiques : celles de l'Est (ou Sud-Est) du pays dont seraient issus les membres de la famille régnante. Les autres régions seraient *a contrario* faiblement représentées, sur la base du ratio cadres-population (Nzé Nguema, 1998, p. 126). Pareille pratique d'exclusion informelle de cadres à la Fonction publique, du fait de leur appartenance régionale, s'inscrit contradictoirement dans le processus de nationalisation des consciences, cheval de bataille de l'État et du parti unique. Le constat ne porte certes pas à l'enthousiasme au sein des sphères dominantes. Par souci de sauvegarder l'idéologie de l'équilibre régional ou, dans le meilleur des cas, pour réaffirmer l'impérieuse nécessité de dire « nous sommes tous des Gabonais », l'on s'efforcera de banaliser le phénomène par anticipation.

L'importance de l'équilibre régional dans les politiques de la Fonction publique peut paraître démesurée. Son impact n'en demeure pas moins réel dans le contexte de la « modernisation du sous-développement » et de l'affaiblissement des pouvoirs locaux. Dans ce dernier cas, il n'est pas rare de voir, dans les régions autres que la Capitale, les postes administratifs et stratégiques (police, gendarmerie, douane, etc.) occupés par des personnes issues généralement de la

région-mère de la classe régnante, même si elles ne présentent pas les qualifications requises pour ces postes. Cette situation traduit véritablement une situation de domination et de contrôle du pouvoir de l'exécutif à travers tout le pays, ne laissant plus rien à l'initiative régionale ou locale.

La politique de l'équilibre régional et ethnique renforce l'hypothèse d'une relation de causalité entre l'appartenance ethnique et l'intégration à la Fonction publique. Une telle pratique traduit un constat d'échec ou de carence du système administratif gabonais, carence de critères et de moyens de contrôle sur le rendement des agents publics. Dans un pareil contexte, l'importance accordée à l'appartenance ethnique devient, d'une part, un moyen de contrôle social et de contrôle de la qualité du rendement des agents publics et, d'autre part, un vecteur d'auto-perpétuation de l'équilibre ethnique. La politique de l'équilibre régional (ou ethno-régional) se renforce des phénomènes de clientélisme (emprise des oligarchies nationales sur l'ensemble de la vie politique), de patronage¹⁰ (instrument de régulation politique) et de corruption.

Tout compte fait, l'évolution du Gabon post-colonial démontre une complexification des diverses composantes sociales qui conjugue avec des positions de pouvoir tributaires de l'État moderne avec des positions d'enrichissement fondées sur l'intégration au système économique mondial. Il se crée une nouvelle structure d'inégalité économique et de domination politique. Le procès d'intégration à la modernité génère une dynamique dont l'enjeu fondamental consiste en la transformation en une classe sociale homogène des divers groupes, aux fins d'une plus grande domination de la collectivité.

La lutte contre la domination (économique) extérieure et certains rapports problématiques à un passé récent supposent plus de participation de l'ensemble du peuple à l'exercice du pouvoir, tant au sommet qu'à la base, condition essentielle à l'éclosion d'une conscience « nationale » et à l'accès au « progrès ». Double finalité à laquelle semblent devoir œuvrer également les responsables locaux (chefferies, communes, collectivités rurales). Les instances locales de représentation populaire peuvent-elles jouir d'une autorité qui ne fût pas symbolique en regard de la prépondérance, de l'omniprésence du pouvoir exécutif sur les structures de décision ?

Les pouvoirs locaux traditionnels

Comme nous l'avons mentionné plus haut, les institutions populaires de participation au pouvoir dans le Gabon colonial étaient la chefferie et les communes. Dans le Gabon post-colonial (de 1960 à nos jours), les deux structures précédentes demeurent. Apparaît, en plus, la collectivité locale, une nouvelle structure formelle qui n'existait pas officiellement avant 1960.

L'analyse suivante des pouvoirs locaux traditionnels à l'époque post-coloniale concerne principalement la période avant le changement de régime politique en 1990. En effet, depuis l'instauration du multipartisme en 1991, on peut dire, sans trop nous tromper, que les changements au plan local ne sont pas significatifs et ressemblent donc beaucoup à la situation vécue entre 1960 et 1990¹¹.

Les chefferies

La chefferie a perdu en extension, amputée de la dernière de sa pyramide : le chef de quartier. Elle se compose de nos jours de deux catégories de responsables : les chefs de canton et les chefs de village. Choisi au sein de « l'élite » du village, le chef jouit d'une certaine aisance matérielle, d'une autorité généralement acceptée par tous. Son intégration au corps des fonctionnaires lui aliène l'estime et le respect des membres de la localité. Le chef de canton, proposé par le ministre de l'Intérieur, doit sa nomination au chef de gouvernement. Auxiliaire de l'administration, il perçoit de l'État un salaire forfaitaire. Le chef de village est désigné par le préfet sur proposition du sous-préfet. La rémunération qu'il perçoit reste fonction du nombre d'habitants sous sa juridiction.

Les modifications intervenues dans les statuts de ces deux ordres de chefferie n'affectent pas les attributions qui s'y rattachent. Elles demeurent presque identiques à ce qu'elles furent durant la période précédente (avant 1960). La chefferie traditionnelle semble s'inscrire néanmoins au passif de l'administration centrale qui tend à s'en désintéresser de plus en plus. Les rapports du chef de l'État aux préfets en révèlent la trame : « En tant que préfet, représentant donc du chef de l'État, et partant le gouvernement, le préfet doit pratiquer le dialogue, la tolérance, la paix¹²... Sa fonction est celle d'être le Père de toute la population » (Naipaul, 1982).

L'institution de la chefferie demeure d'actualité : le recours de l'autorité centrale au chef en témoigne. Le gouverneur se rappellera à eux si nécessaire. L'exemple de la province du *Woleu-Ntem*¹³ (Nord du pays) est patent. Le haut fonctionnaire (le gouverneur) s'exprimant au nom de l'intérêt général et des idéaux de l'État voit à sensibiliser les responsables des chefferies en leur demandant d'être « expéditifs et diligents dans l'exécution des tâches civiques et administratives qui leur sont dévolues ». Il fait ainsi foi administrative et vise à rappeler aux « chefs » les exigences de l'autorité centrale, c'est-à-dire l'engagement total et effectif de toutes les ressources humaines à la construction de la nation gabonaise.

Cette exaltante mission aurait requis des chefs de cantons (de la part du gouverneur) qu'ils se comportent en dignes représentants de l'administration générale dans leurs sphères d'activités. Ils portaient, à l'instar des gouverneurs, préfets ou simples chefs de regroupement de villages, une part de responsabilité vis-à-vis de la nation (Nzé Nguema, 1998, p. 142).

La mission des chefferies semblerait à tous égards plus importante qu'elle ne le fut durant la colonisation. Adjoints de l'administration, comme jadis, les chefs de cantons cessent cependant de faire partie du corps des fonctionnaires. Un tel reclassement constitue l'un des indices susceptibles d'instruire sur la nouvelle dimension de cet échelon subalterne de l'administration. C'est là une forme de marginalisation d'une institution devenue pour l'État un rouage qui s'avère pour quelque temps encore indispensable à son action, dans la perspective de la collecte de la taxe vicinale. Tel serait en effet le véritable sens de l'autorité provinciale, aux chefs, à qui il est demandé d'instaurer le système d'identification de chaque canton et/ou village (pancarte à l'entrée et à la sortie).

En marge de la République, la chefferie cesse de représenter la courroie de transmission qu'elle fut jadis pour les populations. Le chef *ne fait plus le poids*¹⁴. **La prolifération des réseaux parallèles d'information (radio, télévision, meetings des partis... maintenant Internet, etc.) justifie de moins en moins une éventuelle position prépondérante du chef auprès des masses.** La langue constitue-t-elle aussi un obstacle ? Il se trouvera souvent un fils, un neveu, une nièce, scolarisée, pour « décrypter » la circulaire, le décret des « gens d'en haut », expression populaire suggestive pour désigner l'*establishment* (haut perché dans la société).

On se permettra ici d'ouvrir la parenthèse pour faire remarquer que ces réseaux parallèles existent dans toute l'Administration. La présence d'un parent, d'un ami « épargne » des intermédiaires-interprètes, des heures et des journées d'attente dans les couloirs « inhospitaliers » des bureaux publics. Le dossier parvient alors plus rapidement au gouvernement, à la province, à la préfecture par le canal dudit fonctionnaire de nos amis, plutôt que par la filière hiérarchique. Et ce phénomène se trouverait d'autant plus amplifié que la tendance au régionalisme se traduit bien plus souvent par l'identification des populations à leurs responsables politiques locaux. Le recours à ces derniers sera d'autant plus fréquent que leur poids dans la hiérarchie politique est prépondérant.

La tendance, aussi cavalière soit-elle, a le mérite de la clarté : elle établit une corrélation formelle entre l'appartenance régionale (voire ethnique) et les « attentes » populaires. Elle induit un postulat implicite : **la perte de l'autorité et du prestige de la chefferie traditionnelle**. La déchéance du chef s'accroît s'il ne peut se prévaloir d'une scolarité minimale, ou de rudiments de français. L'assistance d'un secrétaire de canton, dans un tel cas de figure, ne fera que ronger le peu de crédit dont le chef peut encore jouir auprès de la population. Le secrétariat cantonal, placé sous l'autorité directe du sous-préfet, a rang d'auxiliaire de l'administration. Il en impose au chef de canton, qu'il aide dans les tâches administratives, dont le recensement des populations.

Hormis ces activités, la chefferie se trouve de plus en plus prise entre la bienveillance de l'Administration et l'oubli grandissant de l'administré. Elle ne traduit plus de cette manière le respect pour les institutions traditionnelles, manifestées quelque peu jadis par l'administration coloniale. Elle ne paraît plus devoir s'inscrire davantage dans les normes de la techno-bureaucratie étatique. **Rivée au passé, elle (la chefferie) survivrait au présent non seulement par le phénomène de l'inertie dû à la routine, à l'habitude, mais aussi par le souci de l'Administration de ménager les susceptibilités.** Institution éphémère, réalité symbolique, telle serait bien la chefferie traditionnelle au Gabon à l'époque post-coloniale, par suite d'une centralisation de plus en plus marquée du pouvoir au niveau des instances dirigeantes du parti unique et de l'État.

Les communes

Rappelons qu'avant 1960, la décentralisation du pouvoir est déjà un enjeu politique qui préoccupe les autorités coloniales. Mais la décentralisation suppose que soient remplis deux critères importants : « l'existence d'intérêts publics locaux et la possibilité pour les autorités administratives locales de disposer d'espaces de liberté leur permettant, à côté de la législation nationale et en conformité avec celle-ci, de poser des normes qui leur soient propres » (Ntoutoume-Emane, 1995). Or, très peu de localités gabonaises remplissent ces conditions quand l'idée même de décentralisation fait son apparition dans le paysage politique national. C'est la raison pour laquelle la décentralisation gabonaise est d'abord urbaine (communale), ignorant totalement les localités rurales, avec une orientation fortement directive.

Les communes en exercice depuis 1884, sous le régime colonial, gardent une organisation qui a connu peu de modifications depuis lors. La loi du 18 novembre 1955 et l'ordonnance de 1963 ne remettent pas en cause les attributions des communes, elles en actualisent le statut tout en accentuant l'intervention de l'autorité administrative dans la gestion de la commune (Nzé Nguema, 1998, p. 144).

Longtemps sous l'autorité du ministre de l'Intérieur et du Président de la république (qui nommait le maire de Libreville, la Capitale) durant le régime du parti unique (1968-1990), les maires et conseillers municipaux sont maintenant élus au suffrage universel par les populations. Cela permet de les détacher de l'intervention constante des autorités centrales dans l'administration des collectivités décentralisées. Cependant, le financement des mairies demeure encore sous l'autorité de l'État, donc du ministère de l'Intérieur. Ce qui n'est pas sans causer des problèmes de pouvoir ou des luttes politiques lorsque le maire prête allégeance à un parti politique qui n'est pas au pouvoir. C'est le cas du maire actuel de Libreville qui s'est lui-même présenté à deux reprises comme candidat du principal parti d'opposition aux élections présidentielles (1993 et 1998) contre le président actuel.

Les collectivités rurales ou locales

Les collectivités rurales ont été créées au Gabon au terme de la loi du 22 juin 1959. Elles traduisent l'effort du législateur gabonais d'organiser la décentralisation dans les localités rurales en y transposant l'institution communale. Mais par rapport à la mairie dont elle emprunte et les conditions d'éligibilité de ses membres et les modalités de leur renouvellement, la collectivité rurale se distingue en ce qu'elle intègre, à côté de ses membres élus, des membres de droits cooptés en fonction de leur poids politique (chefs de canton, députés de région, sous-préfets de districts).

Victimes d'un manque chronique de ressources, d'une gestion souvent hasardeuse, déficiente et d'un encadrement de qualité insuffisante, les collectivités rurales disparaissent en 1979, au terme de la loi du 31 octobre 1979, instituant les Assemblées départementales et provinciales (Ntoutoume-Emane, 1995).

Les Assemblées départementales et provinciales : vers les collectivités locales

La création des Assemblées départementales témoigne de la volonté des autorités nationales d'adapter les structures administratives héritées de la colonisation aux transformations économiques et sociales que vient de connaître le Gabon. Ainsi, les Assemblées départementales et provinciales devaient sanctionner la rupture définitive par rapport au passé. Elles étaient supposées traduire la décentralisation au niveau de la commune, du département et de la province. Toutefois, depuis 1990, seuls le département et la commune fonctionnent comme collectivités locales, les Assemblées provinciales ayant été dissoutes par les pouvoirs publics. Enfin, depuis l'indépendance, le Gabon s'est engagé dans des tentatives de décentralisation des pouvoirs, comme en témoigne la promulgation, en 1996, de la Loi 15/96 sur la décentralisation. Mais, avec le régime du parti unique (avant 1990) et depuis, c'est la déconcentration qui est de rigueur ; une déconcentration sans pouvoir réel, d'ailleurs, au plan local, car le souci qui semble guider les décideurs nationaux est de parvenir à un quadrillage rigoureux de l'administration territoriale pour mieux assoir l'autorité de l'État : le régionalisme est souvent perçu comme l'ouverture à l'affirmation ethnique et donc au risque de fédéralisme ou d'éclatement de la nation.

CONCLUSION

Le Gabon a connu une centralisation excessive du pouvoir durant presque toutes les grandes périodes de sa courte histoire. Avant la colonisation, on ne peut juger pertinemment de la situation qui prévalait, car elle était essentiellement caractérisée par les systèmes de parenté ou lignagers et les interrelations claniques et/ou familiales. Durant la période coloniale (1839-1960), le pays était sous la gouvernance de l'État français avec le statut de Territoire d'Outre-Mer. Après la colonisation, le Gabon a connu une période multipartiste plus ou moins réelle, soit entre 1960 et 1967. Malgré l'existence de plusieurs partis politiques, un seul parti (le Bloc démocratique gabonais) maintenait les règnes avec le soutien de la France. Après la prise du pouvoir (à la suite du décès du premier président issu de l'indépendance) du président Bongo en 1968, un régime du parti unique fut instauré (régime qualifié par son auteur, le Président Bongo, de « progressisme démocratique et concerté »). Durant près de 22 ans, l'exécutif (donc le président de la République) dominait toutes les sphères politiques et s'accaparait le pouvoir.

Tout compte fait, l'autorité de l'État (avant et après la colonisation) s'est toujours étendue à tous les territoires, fussent-ils de la juridiction de l'administration décentralisée. L'État imposera aussi davantage l'orientation des politiques culturelles, sociales, économiques... Cette centralisation de plus en plus marquée rompt avec la tendance qui se dessinait pourtant à la fin du régime colonial. Elle traduit la « captation concentrique des pouvoirs »¹⁵. Dans cette perspective, les pouvoirs locaux étaient réduits à de la pure symbolique.

Le processus démocratique amorcé depuis 1990 devrait impliquer la clarification et l'identification des niveaux de collectivités locales dans un processus de décentralisation des pouvoirs. Le transfert des compétences par l'État au profit des chefferies, des communes, des départements et des provinces ne peut autoriser une collectivité à exercer une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur une autre d'entre elles. Les relations entre les collectivités locales décentralisées ne peuvent résulter que des conventions conclues entre elles aux fins de faciliter le plein exercice de leurs compétences.

En définitive, c'est la chefferie, véritable institution traditionnelle et lieu d'expression privilégié du pouvoir local (ou rural), qui est vouée à la disparition — à moins que l'influence de la tradition persiste suffisamment longtemps et fortement chez les jeunes — du fait des changements dans l'environnement (structures familiales, réseaux d'information, scolarisation et exode des jeunes, etc.). Qui plus est, les chefs *ne font plus le poids* !

Notes

- 1 La période de colonisation « directe » de la France se situe entre 1839 et 1960. Le Gabon a accédé à l'indépendance en 1960.
- 2 En général, le lieu des « palabres » est affecté sous un arbre quelconque. Par exemple, le *Baobab* est souvent représenté comme l'arbre emblématique des « palabres » en Afrique de l'Ouest. Au Gabon et notamment chez les *Fang* du Nord, c'est une petite case en toit de paille (nommé *Corps de garde* ou en langue vernaculaire *Abbâ*) qui est généralement le lieu des « palabres ».
- 3 Expression empruntée à Colleyn (1990). Elle renvoie à un système de parenté où les liens de descendance au sein d'un ensemble d'individus ou d'une famille sont fragmentés ou fractionnés.
- 4 Ici, on fait allusion au *Gabon* tel que connu officiellement comme *territoire colonial* et plus tard comme pays indépendant. Remarquons cependant qu'au Gabon colonial, nombre de « nationalités » ne reconnaissent de prééminence véritable qu'au géniteur, au père, au sens large. Il incarne une double médiation : il symbolise le représentant de la communauté lignagère et l'intermédiaire entre celle-ci et les ancêtres. Avant le XIX^e siècle, on ne fait mention nulle part au Gabon d'une quelconque organisation politique ou administrative susceptible de préparer l'édification de l'État. Les limites du territoire gabonais au temps colonial et pré-colonial renfermaient tout au plus des populations qui coexistent sans principe directeur à vocation étatique organisant leur société. Il s'agit donc de communautés humaines qui échappent à toute structure hiérarchique formelle et qui sont étrangères à toute forme « d'autorité politique ou administrative à vocation étatique ». Malgré les progrès politiques et économiques, on peut encore retrouver facilement, de nos jours au Gabon, les traits historiques caractéristiques de ces époques d'avant 1960.
- 5 Le terme désigne ici les Africains originaires d'autres pays du vieux continent, à l'exception des Gabonais.
- 6 Le chef de canton (la plus haute autorité locale) et son secrétaire sont nommés par le lieutenant-gouverneur sur proposition du commandant du cercle (qui contrôle une abondante main-d'œuvre domestique).
- 7 L'État de droit est ici différencié de l'État de fait. Comme l'indique Nzé Nguema (1998, p. 101), *entité de droit*, « l'État se présente comme une structure ternaire d'intégration formelle : centrale (pouvoirs exécutif, législatif, judiciaire) ; seconde et centralisée (administration provinciale, régionale, locale) ; seconde et décentralisée (municipalités, collectivités) ». Tandis qu'*entité de fait*, « l'État se compose d'une structure ternaire concrète d'inclusion sociale : centrale (Bureau politique, Comité central, Conseil national, Congrès, Secrétariat général) ; seconde et décentralisée (organisation spécialisées du parti unique ou le Parti démocratique gabonais telles que l'Union des femmes du PDG, l'Union des jeunes du PDG, la Confédération syndicale gabonaise) ».
- 8 Nous n'entrerons pas ici dans les détails du fonctionnement ou de la structure de l'exécutif et de la manière dont le président s'entoure pour prendre des décisions.

- 9 La méritocratie est un terme largement employé par Nzé Nguema (1998). Elle se caractérise par l'exigence de nommer à la Fonction publique des candidats qui auront satisfait à l'un des quatre modes de recrutement suivants : la nomination après épreuves de concours, la nomination sur titre (sur la base de l'expérience administrative), la nomination sur recommandation d'un haut fonctionnaire ou d'un membre influent du parti au pouvoir et la nomination différée effectuée dans les domaines qui nécessitent une formation supplémentaire sous forme de stages. D'autres modalités de recrutement (sur titre, par cooptation) sont bien présentes et se rapportent au pouvoir discrétionnaire du président de la République.
- 10 Le patronage permet au chef de l'État de procéder à une distribution équilibrée des avantages et des faveurs entre différents groupes ethniques. Une telle pratique représente un des moyens classiques qu'un président africain emploie pour se constituer une base de soutien pluriethnique. En fait, les chefs d'État africains doivent faire face à la délicate et sensible gestion des ethnies, donc du tribalisme. Il s'agit d'assurer une représentation fidèle à chaque groupe ethnique, sans risquer pour cela l'éparpillement des élus et l'instabilité de l'équipe gouvernementale.
- 11 Nous signalerons ici que le Gabon s'est doté en 1996 d'une Loi sur la décentralisation (Loi 15/96) qui n'est malheureusement pas encore véritablement appliquée.
- 12 « Dialogue, Tolérance, Paix » est la devise du Parti démocratique gabonais au pouvoir.
- 13 Je suis personnellement originaire de cette province du Gabon.
- 14 Dans la tradition *bantou* en Afrique, seuls ceux dont la parole et les actes ont du poids méritent le respect. Notion d'un symbolisme riche et complexe, *avoir du poids* traduit à la fois la mesure physique, la dimension économique et sociale, la densité culturelle et morale, l'intelligence, le dynamisme et l'efficacité dans l'action...
- 15 Expression empruntée à Nzé Nguema (1998).

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BORY, Paul (1973), *Dialogue et participation*, Monaco.

COLLEYN, Jean-Paul (1990), *Éléments d'Anthropologie sociale et culturelle*, Bruxelles, Éditions Université de Bruxelles.

MINISTÈRE DE LA PLANIFICATION (1996), *Gabon 2025. Réflexion stratégique à long terme. Rapport de synthèse*, Libreville.

NAIPAUL (1982), *À la courbe du fleuve*, roman, Paris, Gallimard.

NKOGHE-NGUEMA, P.C. (1978), *Le recrutement et la formation des cadres dans la Fonction publique gabonaise*, Mémoire DEA, Université de Grenoble, Faculté de droit.

NTOUTOUME-ÉMANE, Jean-François (1995), *La décentralisation, la démocratie et le développement*, Multipresse, Libreville.

NZÉ NGUEMA, Fidèle-Pierre (1998), *L'État au Gabon. De 1929 à 1990*, L'Harmattan.

