

Les Cahiers d'Outre-Mer

Revue de géographie de Bordeaux

261 | Janvier-Mars 2013 Métropoles et villes du Sud

La difficile mutation du gouvernement urbain au Gabon : jeux d'acteurs dans la gestion des déchets à Libreville

The difficult transformation of urban government in Gabon : the waste management in Libreville

Anicet Mboumba



Édition électronique

URL: http://journals.openedition.org/com/6778

DOI: 10.4000/com.6778 ISSN: 1961-8603

Éditeur

Presses universitaires de Bordeaux

Édition imprimée

Date de publication : 1 janvier 2013

Pagination: 69-84 ISBN: 978-2-86781-851-6 ISSN: 0373-5834

Référence électronique

Anicet Mboumba, « La difficile mutation du gouvernement urbain au Gabon : jeux d'acteurs dans la gestion des déchets à Libreville », *Les Cahiers d'Outre-Mer* [En ligne], 261 | Janvier-Mars 2013, mis en ligne le 01 janvier 2015, consulté le 01 mai 2019. URL : http://journals.openedition.org/com/6778; DOI: 10.4000/com.6778

© Tous droits réservés

La difficile mutation du gouvernement urbain au Gabon : jeux d'acteurs dans la gestion des déchets à Libreville

Anicet MBOUMBA1

Historiquement soumises au pouvoir unilatéral des autorités centrales (Nzé-Guema, 1998), les villes gabonaises, en particulier la capitale, Libreville, semblent connaître depuis peu des évolutions dans leurs modes de gestion. Ces évolutions sont consécutives à deux dynamiques : d'une part la volonté démocratique exprimée par la société gabonaise dans les années 1990 et qui a contraint les autorités centrales à un relatif partage du pouvoir (Auracher, 2001) et, d'autre part, les injonctions adressées par les bailleurs aux États africains, les incitant notamment à associer des acteurs privés et des autorités locales dans la gestion des villes (Jaglin, 1995 ; Dorier-Apprill, 2003). Ces dynamiques ont-elles entraîné des changements significatifs en matière de structuration politique au sein des villes gabonaises ? Comment les autorités étatiques, longtemps omnipotentes dans la gestion urbaine, s'adaptent-elles à ces nouvelles demandes ?

Pour explorer ces questions nous utilisons ici la gouvernance pour son intérêt analytique. Cette notion est certes diversement définie par les spécialistes des sciences sociales, mais elle recouvre deux dimensions importantes pour notre propos. D'une part, elle renvoie à de nouvelles formes de pilotage et de direction des secteurs économiques et sociaux, face au diagnostic d'une « incapacité » des gouvernements à répondre aux problèmes qui leur sont soumis (Le Galès, 2004) et, d'autre part, elle met l'accent sur la diversité des acteurs intervenant dans les sphères sociale, économique et politique. Au niveau urbain, cette notion nous conduit donc vers une approche pluraliste de la gestion, dépassant l'action des seuls appareils gouvernementaux pour s'intéresser à la diversité des acteurs qui interagissent autour des politiques

^{1.} Docteur en géographie, Université Paris X-Nanterre ; mél : anicet.mboumba@hotmail.fr

urbaines. Étudiée suivant cette perspective, la gestion des déchets à Libreville permet d'éclairer plus largement les processus de décision en matière d'administration urbaine.

I – La gestion des déchets est révélatrice d'un mode de gouvernement urbain traditionnellement centralisé et interventionniste

Bien avant l'Indépendance, les autorités coloniales, confrontées à un site insalubre, avaient fait de la lutte contre l'insalubrité une de leurs principales priorités à Libreville. Elles créèrent au début du XX° siècle le service sanitaire et d'hygiène urbaine. Elles investirent également d'importants moyens dans les années 1940, afin d'améliorer les conditions d'écoulement des rivières, le drainage des marais et le comblement des marigots. Ces efforts rentraient dans le cadre d'une politique globale de lutte contre le paludisme, qui, comme les autres politiques publiques de l'époque, étaient décidées par le ministère français des Colonies ou celui de la Marine, et mises en œuvre dans les colonies par leurs services techniques décentrés : service d'Aide médicale aux colonies, service d'Hygiène générale et de Prophylaxie, etc. Peu avant l'Indépendance, les compétences des services d'Hygiène s'étendent également à la collecte des ordures.

En effet, au début du XX° siècle, les produits consommés par les Européens (essentiellement importés de la Métropole) engendrent de plus en plus de déchets. Parallèlement, les modes de consommation des Africains évoluent au contact des Européens, ce qui génère des déchets qui, de par leur nature (plastique, métal, etc.), ne conviennent plus aux modes de traitement traditionnels (enfouissement, brûlage). C'est donc pour éviter l'aggravation de l'insalubrité du milieu, découlant du rejet désordonné de ces nouvelles matières, que les autorités mettent en place un service de collecte hebdomadaire des ordures. Ces efforts sont poursuivis par les autorités étatiques après l'Indépendance, toujours sur le mode interventionniste.

Reprenant le modèle colonial, les premières autorités centrales post-coloniales agissent seules. L'État finance directement sur fonds publics le renouvellement et l'augmentation des équipements: camions, conteneurs. Il finance l'aménagement de la décharge municipale et assure le fonctionnement de l'ensemble du système de gestion des ordures, en confiant la collecte, le transport, le traitement des ordures, ainsi que la gestion de la décharge municipale à son ministère des Travaux publics. Dans le domaine des déchets, comme dans d'autres politiques urbaines, le pouvoir de l'État est sans partage.

La mairie de Libreville, pourtant créée dès 1911, n'a aucun pouvoir de décision: les autorités centrales l'assimilent à un simple service technique et lui confie des tâches subalternes comme le nettoyage des rues et des marchés (Mboumba, 2008).

Les postures volontariste et démiurgique des autorités centrales sont confortées après l'Indépendance par les ressources financières importantes dont dispose l'État gabonais. Notons que la forêt a pendant longtemps rapporté au Gabon l'essentiel de ses recettes budgétaires. Jusqu'aux années 1970, l'exploitation du bois sous forme de grumes représentait selon les années entre 50 et 87 % de la valeur totale des exportations du pays. À partir des années 1970, le prix du baril de pétrole s'inscrivant dans une croissance durable, le pétrole prend alors le relais du bois et on assiste à une explosion des budgets du Gabon. Les recettes budgétaires évoluent au rythme de la flambée des cours du pétrole, ce qui place le Gabon parmi les pays les plus riches du continent africain. Galvanisées par cette manne pétrolière, les autorités affichent leur volonté de s'affirmer comme les principaux moteurs de la transformation sociale. Rappelons qu'au moment de son accession à la tête de la jeune République du Gabon, en 1960, le président Léon Mba se donne comme projet de lutter contre le sous-développement. Son successeur, le président Bongo, qui arrive au pouvoir sept ans plus tard lui emboîte le pas en affichant son ambition de

bâtir un Gabon nouveau et moderne, où chaque citoyen a sa place.

L'accès aux infrastructures et aux services de base pour l'ensemble des citoyens va occuper une place centrale dans ce projet. Pour cette raison, les pouvoirs publics, aidés par l'importante manne pétrolière, investissent massivement dans les domaines de la santé et de l'éducation (Pourtier, 1989), dans l'accès à l'eau potable, à l'électricité, etc., ainsi que dans l'enlèvement des déchets urbains, notamment dans la capitale, lieu symbolique du pouvoir de l'État, qui devait donc incarner la concrétisation de son projet modernisateur (Mboumba, 2008, p. 114). Cependant, dans le domaine des déchets, ce modèle volontariste et centralisé est vite mis à rude épreuve par la croissance urbaine.

II – Le modèle centralisé est mis à l'épreuve : entre échecs et injonctions

Malgré la volonté affichée par les autorités centrales, l'intervention directe de l'État sur la ville ne résiste pas à l'accélération de la croissance démographique ni à l'augmentation concomitante des déchets. À partir des années 1980, l'échec des politiques centralisées donne lieu au sein des

instances internationales à une critique plus générale des modes d'intervention de l'État au Gabon et dans l'ensemble du continent.

1 – Les échecs du système centralisé de gestion des déchets au Gabon

Lorsqu'aux alentours des années 1950 les autorités coloniales mettent en place la première collecte hebdomadaire des ordures à Libreville, le système ne couvre alors que les quartiers historiques, où résident les Européens. Le système fonctionne de manière inchangée jusqu'à l'Indépendance, malgré la profonde mutation du paysage urbain. En effet, entre les années 1950 et le moment où les premières élites politiques gabonaises arrivent au pouvoir, en 1960, la population de Libreville a plus que quadruplé, passant de 7 000 à 30 000 habitants. La majorité des habitants, issus du monde rural, se concentre désormais dans les quartiers africains et dans les nouvelles extensions urbaines, qui demeurent cependant exclues du service de collecte des ordures. En 1960, les nouvelles autorités centrales tentent donc de répondre au défi de la croissance urbaine et d'étendre la collecte à l'ensemble de l'agglomération. Des conteneurs publics viennent s'ajouter aux poubelles individuelles dans les quartiers anciens, et surtout, des conteneurs collectifs de grande capacité sont installés dans les quartiers populaires et dans les nouvelles extensions spatiales. Enfin, une décharge municipale est créée pour accueillir tous les déchets de la ville. Les investissements ainsi consentis par l'État permettent de rattraper le retard accusé; ils s'avèrent néanmoins insuffisants pour anticiper l'accélération de la croissance urbaine qui interviendra au cours des décennies 1980 et 1990.

En effet, jusqu'au milieu des années 1970, Libreville comptait 150 000 habitants. L'enrichissement spectaculaire de l'État et l'ouverture de grands chantiers dans tous les domaines attirent davantage de populations vers les grandes villes, et en particulier la capitale. Libreville va de ce fait connaître une accélération de ses croissances démographique et spatiale. En 1980, la ville compte 185 000 âmes ; dix ans plus tard, les estimations tablent sur 337 000 habitants. Le recensement de 1993 avance le chiffre de 420 000 habitants. À cette date, la capitale abrite déjà plus du tiers de la population du pays. Le rythme démographique ne faiblira pas au cours des années suivantes, au point qu'au recensement de 2006, la population de Libreville avoisine les 600 000 habitants, soit près de la moitié de la population du pays. Cette croissance démographique s'accompagne inévitablement d'un accroissement des quantités de déchets produits. Il est malgré tout difficile, par manque de données fiables, de mesurer cette évolution rudérale sur la longue durée. Quelques chiffres existent cependant. En 1975, le bureau d'étude allemand

Rhein Ruhr Ingenieur GmbH (RRI) avait estimé à moins de 50 t par jour la quantité de déchets produite à Libreville en 1960 (République Gabonaise, Ministère du Plan, 1975). Ce même bureau d'étude avait établi que Libreville produisait 100 t par jour au milieu des années 1970. Nous ne disposons d'aucune donnée fiable sur les années 1980. Deux sources principales permettent cependant de donner une idée de la production des déchets à partir des années 1990. La première est une étude réalisée en 1998 dans le cadre de l'élaboration de la stratégie de développement urbain de Libreville : elle estimait la quantité journalière de déchets produits à 433 t. Mais l'étude réalisée en 2001 par un expert du Réseau Africain des Professionnels de la Gestion des Déchets (African Wast net) contredisait ces données et avançait le chiffre de 300 t par jour en moyenne (Adégika, 2002). Cette même source estimait que la production serait de près de 380 t en moyenne par jour en 2005. À l'évidence, les sources se révèlent insuffisantes et contradictoires ; malgré tout, elles soulignent toutes une importante progression des déchets entre les années 1960 et 2000.

Or, dans le même temps, l'État s'est montré peu réactif face à ces évolutions. Sur l'ensemble de cette période, les investissements en équipements et en personnels n'ont jamais été suffisants, de sorte que le système a souvent été débordé. Dès 1975, le bureau d'étude Rhein Ruhr Ingenieur GmbH estimait que près de la moitié des déchets de Libreville n'était pas ramassée. En 1976, de timides réformes technique et institutionnelle (sur lesquelles nous reviendrons plus loin) avaient apporté une légère amélioration en augmentant notamment le nombre de conteneurs. Cette réforme était cependant loin de régler le profond sous-équipement de la ville. Devant le manque de réactivité des pouvoirs publics, la situation s'est encore aggravée lors des poussées démographiques des années 1980, 1990 et 2000. Ainsi, dans les années 1990 et 2000, le système est plus que débordé: les ordures s'amoncellent régulièrement le long des rues. Parallèlement, la décharge municipale pose également d'importants problèmes. Dès la fin des années 1980, la décharge en fonction était largement saturée et les techniques de gestion des déchets y étaient insatisfaisantes : elles consistaient en un simple entassement des déchets, préalablement compactés, sous des couches de latérite. En 1988, l'État tente de transférer la décharge sur un autre site et d'améliorer en même temps sa gestion, mais il n'y parvient pas pour des raisons financières et du fait de la résistance opposée par les occupants du site retenu. L'ancienne décharge saturée reste donc en fonction.

Ainsi, entre les années 1960 et 2000, le système de gestion des déchets connaît en moyenne une crise majeure tous les dix ans. À chacune d'elles, les populations fustigent les autorités étatiques et manifestent leur mécontentement. Les autorités urbaines, marginalisées dans la prise de décision, réclament plus

de pouvoir. À partir des années 1980, puis 1990, ces critiques, circonscrites au cas librevillois, coïncident avec celles plus générales concernant l'intervention unilatérale de l'État dans la gestion urbaine, formulées principalement par les bailleurs de fonds

2 – Les injonctions internationales et l'émergence de la gouvernance urbaine

L'échec des politiques urbaines engagées par les États africains, notamment dans le domaine des services marchands, a suscité dès les années 1980 des réflexions de la part des bailleurs de fonds. Selon S. Jaglin (1995), les années 1980 ont été dominées par la notion de gestion urbaine, dont l'usage a été officialisé en 1985 par le Programme de Gestion urbaine, conçu conjointement par la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), la Commission des Établissements humains des Nations Unies (CNUEH-Habitat) et des organismes bilatéraux, avec pour objectif de renforcer la contribution des villes à la croissance économique, au développement social et à la réduction de la pauvreté. Trois objectifs sont alors affichés : la lutte contre la pauvreté urbaine, la préservation de l'environnement et enfin l'amélioration de la productivité urbaine. Il s'agissait ainsi d'améliorer les politiques urbaines pour répondre à ces enjeux. Dans cette optique, deux priorités apparaissent : d'une part, des réformes institutionnelles visant le renforcement de l'administration des villes (décentralisation ou affermissement des pouvoirs municipaux) et, d'autre part, une modernisation de la gestion des villes, empruntant souvent la voie de la privatisation des services urbains marchands (desserte en eau potable, électricité, collecte des déchets, ...) (Jaglin, 1995, p. 12). Ces réflexions, qui apparaissent à l'évidence comme des injonctions adressées par les bailleurs aux pays du Sud, demandeurs d'aides, sont prolongées voire renforcées dans les années 1990 par les discours sur la bonne gouvernance.

Le thème de gouvernance a fait suite à celui de la gestion urbaine dans le domaine de l'aide au développement au début des années 1990. Selon les experts du Groupe de réflexion sur la gouvernance urbaine, le vocable a été introduit dans le champ de l'aide internationale par la Banque mondiale en 1991 (Osmont, 2008, p. 10). Le terme était porteur à la fois d'un nouveau cadre opérationnel de la gestion urbaine et d'une dimension doctrinale. Sur le plan opératoire, la gouvernance est alors appréhendée comme

la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays en vue du développement,

et, en terme doctrinal, la notion vise à promouvoir

une gestion du secteur public efficace et transparente, laquelle gestion constitue un point crucial de l'efficacité à la fois des marchés et des interventions gouvernementales et partant de là du développement économique. (Osmont, 2008, p. 10).

Le rapport publié en 2008 par le Groupe de réflexion sur la gouvernance urbaine souligne que

c'est bien à l'époque de l'injonction libérale qu'est née la gouvernance.

Ainsi, comme la gestion urbaine qui l'avait précédé, la gouvernance, et précisément la gouvernance urbaine, correspondait à une incitation à « moins d'État », accompagnée donc par une plus grande association du secteur privé et des autorités locales dans la gestion des villes. Pour garantir l'application de ces préceptes dans le cadre de la gestion des villes africaines, une partie d'entre eux ont été associés aux politiques d'ajustement structurels imposés aux États africains et d'autres ont été inscrits parmi les conditions d'accès à l'aide au développement. L'échec du mode d'intervention classique de l'État sur la ville et les injonctions des bailleurs ont-ils eu des effets en matière de gestion urbaine ?

III – Des recompositions gestionnaires sont en cours : pour quelle gouvernance urbaine ?

Si dans la majorité des services urbains à Libreville la tendance à une association du secteur privé n'est apparue que récemment, il s'avère néanmoins que dans le domaine des déchets, des adaptations empruntant cette voie ont été nécessaires dès les années 1970 pour répondre aux événements du moment. Ces adaptations ont cependant été accélérées et remodelées à la fois par les événements politiques nationaux et les injonctions des bailleurs, avec des conséquences réelles sur la gestion urbaine, en particulier dans le domaine des déchets.

1 – Une association croissante du secteur privé dans la gestion des services urbains²...

Le recours au secteur privé s'inscrit dans une tendance longue en matière de gestion urbaine à Libreville. Trois réformes principales marquent la prégnance de cette tendance dans le domaine des déchets: celle de 1976,

^{2.} Précisons que par services urbains nous entendons les services dits marchands (la distribution d'eau potable, l'électricité, la gestion des ordures, etc). Il convient donc de souligner que ce texte concerne essentiellement la gestion des ordures et que les développements qui suivent sont le fruit d'enquêtes personnelles, dont une partie des résultats a été publiée dans ma thèse de doctorat (Mboumba, 2008).

celle de 1996, et enfin celle intervenue en 2001. Mais elles n'ont pas toutes la même signification, car le recours au secteur privé ne s'est pas immédiatement accompagné de l'attribution d'une parcelle du pouvoir de décision à ce nouvel acteur. La considération, par l'État, de ce nouvel acteur comme véritable partenaire n'est arrivée que récemment.

Le premier changement en matière de gestion des déchets au Gabon intervient en effet en 1976 avec l'implication du secteur privé. Ce changement est cependant assez surprenant dans la mesure où il ne semble pas correspondre à la chronologie communément admise dans les travaux sur la gestion des villes africaine, lesquels analysent souvent l'implication du secteur privé comme la conséquence des incitations au libéralisme adressées aux États africains par les bailleurs à partir des années 1980. Mais lorsqu'on analyse le rôle attribué au secteur privé lors de cette réforme, ainsi que les motifs de sa mise en œuvre, on se rend compte qu'il ne marque pas une réelle révolution dans la gestion urbaine au Gabon. En effet, le contrat passé en 1976 entre l'État gabonais et la société SGA (Société Gabonaise d'Assainissement) pour la gestion des déchets à Libreville, confie uniquement les tâches techniques à cet opérateur. Celui-ci est tenu d'assurer la collecte, le transport et la mise en décharge des déchets, sous l'autorité du ministère des Travaux publics, qui se charge lui-même de l'exploitation de la décharge municipale. En faisant ce choix, les autorités gouvernementales inauguraient un nouveau modèle d'intervention sur la ville, domaine qui était jusque là du seul ressort de l'État. Toutefois, ce choix ne signifiait nullement la fin de l'interventionnisme étatique : sa visée était purement technique. En fait, ce choix ne correspondait pas à une privatisation des services, laquelle aurait eu pour effet de transférer au moins une partie du coût des activités vers l'opérateur privé, et par ricochet vers les usagers (principe du recouvrement des coûts). Au contraire, l'État continuait comme auparavant à subventionner totalement les activités liées à la gestion des déchets. En réalité, en confinant le secteur privé à l'exécution, sous ses ordres, de tâches techniques, l'État n'avait pas à l'idée de concéder une partie de son pouvoir : il s'agissait simplement de répondre à la situation d'urgence qui prévalait alors. Notons en effet que la réforme de 1976 intervient quelques mois avant le sommet de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) de 1977, premier sommet international organisé par la jeune République gabonaise. Au cours de ce sommet, les élites politiques au pouvoir jouaient gros: elles avaient à cœur de montrer au reste du continent la formidable réussite de « l'émirat noir ». La capitale, accueillant les délégations des autres pays, devait donc refléter cette réussite. De grands travaux de rénovation urbaine furent d'ailleurs entrepris ; la propreté de la ville devait compléter le tableau idyllique. Devant la crise que traversait alors le service de gestion des déchets, la solution d'urgence fut donc de dessaisir le ministère des Travaux publics de cette charge qu'elle avait du mal à assurer, pour la confier à un opérateur spécialisé en la matière. Dans ce montage, l'État comptait évidemment rester maître du jeu et garda, pour ce faire, l'exclusivité des leviers financiers.

La seconde réforme a lieu en 1996 et ne change pas fondamentalement la donne. Elle intervient dans un contexte à peu près similaire à celui de 1976, en ce sens que le système de gestion des déchets est une fois de plus en crise. La collecte des ordures est inconstante et les équipements insuffisants. De plus, la décharge municipale, qui était restée sous la responsabilité directe de l'État, est à la fois saturée et peu fonctionnelle. Pour répondre à ce double défi, le choix de l'État est de remettre en cause l'exercice monopolistique des fonctions techniques. En clair, l'État casse le monopole de la SGA en répartissant les tâches techniques entre plusieurs prestataires privés. Cette réorganisation technique s'accompagne d'une recomposition spatiale : l'espace urbain est divisé en 6 aires de desserte (arrondissements), confiées chacune à un des six opérateurs retenus. L'État tente également de régler les problèmes de la décharge en confiant son exploitation à une multinationale spécialisée dans les travaux publics : SOBEA. Mais en dépit de cet élargissement du spectre des acteurs privés, le montage gestionnaire reste marqué par la primauté du pouvoir étatique. Pour avoir la main mise totale sur le système d'acteurs ainsi mis en place, l'État conserve l'exclusivité du financement de toute la filière, en allouant une somme de plus de 3 milliards Fcfa, répartis entre les différents prestataires. Cette situation relève cependant du paradoxe, car au moment où s'opère la réforme de 1996, les discours des bailleurs, qui prônent notamment le retrait de l'État et une plus grande implication des acteurs privés et des collectivités urbaines dans la gestion des affaires locales, ont déjà bien pénétré l'ensemble du continent africain. Les autorités gabonaises en sont d'ailleurs imprégnées puisqu'elles lancent à la même époque la première Loi sur la décentralisation qui confère plus de pouvoirs à la commune de Libreville. Mais paradoxalement, les autorités gouvernementales restent hermétiques à une conception véritablement libérale de la gestion des services urbains. L'explication réside certainement dans l'importante manne financière dont dispose l'État gabonais, à la différence de la majorité des États africains où les concessions et/ou privatisations des services marchands sont intervenues dès les années 1980. Néanmoins, une conception plus libérale de la gestion des services urbains semble s'affirmer au Gabon depuis les années 2000.

La meilleure expression de cette tentation libérale apparaît dans le programme de planification urbaine de 2001. En effet, pour répondre au défi de la croissance urbaine et à la crise généralisée des services publics, du logement et de l'environnement urbain, les autorités gouvernementales et la Banque mondiale (à travers sa politique d'aide aux villes du Sud) avaient

lancé, dès 1996, un programme d'orientation de toutes les politiques urbaines et sectorielles au Gabon, intitulé PAPSUT (Programme d'Ajustement et de Planification des Secteurs Urbains et des Transports). Les conclusions des travaux menés dans le cadre de ce programme par les experts de la Banque mondiale et du bureau d'étude suisse Urbaplan, publiées en 2001, donnaient le ton. Deux dimensions principales étaient visées : la dimension opérationnelle de la conduite des projets urbains et les modes de financement des politiques et programmes. Sur le premier point, que nous ne développerons pas ici, les experts recommandent aux autorités publiques d'adapter les solutions technologiques en matière d'équipements aux réalités locales. En matière de financement, et c'est là que se trouve la principale mutation idéologique, ils poussent les autorités gouvernementales à réduire la participation directe de l'État dans le financement du développement urbain, en diversifiant les sources de financement des services. L'argument avancé est que certains services sont à la fois trop coûteux et non rentables. Les experts de la Banque mondiale incitent ainsi les autorités à ne garder sous le giron de l'État que

les services dont les charges sont supportables pour les institutions locales et nationales, les services les plus coûteux devant être entièrement confiés au secteur privé. (Gabon. Ministère de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, 2001, p. 48).

Ce principe est repris par la suite dans toutes les politiques sectorielles et en particulier dans la politique de gestion des déchets élaborée en 2002. Dans le rapport introductif de cette nouvelle politique on peut lire :

l'État à tout faire n'existe plus et les habitants doivent contribuer directement à l'amélioration de leur cadre de vie.

L'idée est donc clairement de transférer le coût de la gestion des déchets, et donc une part de responsabilité vers d'autres acteurs que l'État. Le montage institutionnel retenu pour mettre en place cette politique reflète bien cette idée (fig. 1).

En effet, depuis 2001, l'État, qui demeure le donneur d'ordre, partage une partie de son pouvoir avec un nouvel opérateur privé, la SOVOG (Société de valorisation des ordures ménagères). Mise en position intermédiaire entre les acteurs publics et une série de sous-traitants, la SOVOG est chargée de contrôler l'action des petits prestataires et de définir leur rémunération en fonction de la qualité du service rendu. Ce service est évalué à partir du poids des déchets collectés, poids que la SOVOG se charge de mesurer à l'entrée de la décharge municipale dont elle assure également la gestion. Cette position lui procure un pouvoir de décision important vis-à-vis des autres opérateurs, mais cet opérateur reste tout de même soumis à l'autorité de l'État qui, soucieux de rester maître du jeu, assure la rémunération totale de la SOVOG, qui se charge

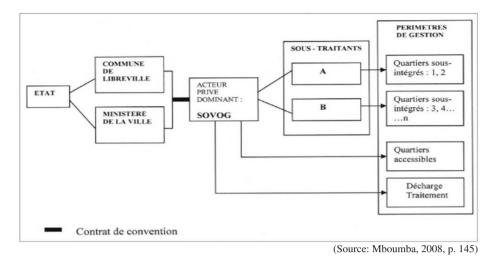


Figure 1 – L'organisation de la gestion des déchets à Libreville en 2002

à son tour de rémunérer les petits prestataires. Soulignons cependant que ce schéma n'a été que partiellement mis en œuvre. Il s'est notamment heurté à la vive opposition de la Municipalité qui n'a pas supporté sa mise à l'écart. Ce montage institutionnel montre donc un relatif changement, mais il est loin de marquer une réelle mutation, car on y décèle aussi la volonté de l'État de ne pas renoncer à son écrasante domination historique, notamment vis-à-vis des autorités municipales.

2 – ... Mais une décentralisation tardive et hésitante du pouvoir de décision vers les autorités locales

Il faut se situer dans le temps long pour bien cerner les tribulations du pouvoir communal à Libreville. La création de l'institution communale remonte à l'époque coloniale, précisément en 1909, lorsque le Gouverneur général des Colonies obtient de l'État français l'autorisation d'ériger en Commune les principales villes de l'Afrique Équatoriale Française. En 1911, un arrêté instituant la Commune de Libreville est donc pris. La Commune ainsi créée est administrée par un Administrateur-Maire, assisté d'une commission municipale, nommés par le Gouverneur général. Par la suite, la mainmise du pouvoir central sur l'administration locale va progressivement se réduire. La dernière évolution coloniale est constituée par la Loi du 18 novembre 1955, qui confirme l'assouplissement, avec notamment l'érection de Libreville en Commune de plein exercice, dotée d'une personnalité juridique plus affirmée et d'une relative autonomie de gestion (Obam-Ngua, 1994). L'organisation administrative postcoloniale mettra fin à cette dynamique. C'est principalement entre 1972 et 1974 que s'opèrent les principaux bouleversements. En effet,

une Ordonnance de janvier 1972 subordonne toute candidature à la fonction de Maire à l'obtention de l'investiture du parti unique au pouvoir (le Parti Démocratique Gabonais). À partir de l'Ordonnance de 1974, le Maire de Libreville est directement nommé par le Président de la République. Ce « recentrage » de l'administration communale ne sera infléchi qu'à partir des années 1990. C'est précisément à la Conférence Nationale de 1990, organisée à la suite de mouvements de revendication démocratique, que les autorités centrales acceptent le principe de la décentralisation du pouvoir. Il faut toutefois attendre 1996 pour que les autorités promulguent la première Loi de Décentralisation (Loi 15/96). Cette Loi établit le principe de la subsidiarité, en vertu duquel le partage des tâches entre l'État et les collectivités locales décentralisées s'opère de telle sorte que les affaires qui relèvent d'un intérêt local sont laissées à la responsabilité des autorités locales, désormais élues (Ntoutoum-Emane, 1996). La Loi accroît donc le pouvoir et les compétences des Communes : elle leur octroie notamment l'autonomie financière, c'est-à-dire théoriquement le droit de mobiliser et de gérer librement les ressources financières locales³. L'institution municipale retrouve donc sa légitimité : le Maire de Libreville est désormais élu par des conseillers municipaux, eux-mêmes élus par des populations dans les différents arrondissements de la capitale. Cependant, cette légitimité recouvrée ne se traduit pas de manière aussi évidente dans l'administration de la ville en général et la gestion des déchets en particulier.

Dans ce domaine en effet, la place de la municipalité connaît des hauts et des bas depuis la Loi de Décentralisation de 1996. Cette Loi avait élargi les pouvoirs de la municipalité en lui confiant, en lieu et place de l'État. le soin d'organiser et d'encadrer la collecte, le transport et le traitement des déchets. La Commune de Libreville avait ainsi renforcé le règlement d'hygiène publique, en soumettant les citadins mais aussi les établissements commerciaux et administratifs à des prescriptions plus strictes en matière d'évacuation des ordures. Le second volet de son action avait été d'améliorer l'encadrement des opérateurs privés, fonction autrefois dévolue au ministère des Travaux publics. Pour ce faire, l'instance communale avait établi des normes d'exécution des travaux plus précises que devaient respecter les opérateurs, sous peine de sanctions financières. La Mairie de Libreville avait ensuite renforcé le pouvoir de contrôle de sa direction technique, afin de mieux évaluer la qualité des services rendus par les prestataires privés. Enfin, la Commune de Libreville avait redéfini la durée des contrats passés avec les acteurs privés de même que la procédure de rémunération de ces acteurs. Ainsi, les contrats qui auparavant couraient sur plus de 20 ans, sans possibilité de

^{3.} Les nouvelles collectivités locales sont toutefois soumises à un contrôle de légalité exercé par des instances nationales comme la Cour des comptes ou le service des Tutelles du ministère de l'Intérieur.

remise en cause, étaient désormais renouvelables tous les deux ans en fonction de la qualité des prestations. Ce changement visait à casser les situations de rente qui prévalaient, car avant la réforme, les prestataires étaient directement rémunérés par le ministère des Finances qui, paradoxalement, n'avait aucune autorité en matière de contrôle des travaux. Ce découplage des fonctions de payeur et de contrôleur rendait donc le système moins contraignant pour les prestataires. Ces derniers, par des arrangements, parvenaient à se soustraire de l'obligation de résultat imposée par le cahier des charges. Pour tenter de mettre fin à ces procédés, la municipalité a donc demandé à l'État de lui transférer les sommes destinées à la gestion des déchets, afin de regrouper les deux fonctions. La commune se positionnait ainsi au cœur du dispositif et apparaissait alors comme un acteur incontournable. Mais la réforme de 2001 a considérablement rognée le pouvoir communal (fig.1).

Jusqu'en 2001, en effet, la municipalité de Libreville avait progressivement conquis une parcelle d'autorité, notamment parce qu'elle avait le pouvoir de contrôle sur les prestataires et que les fonds publics destinés au financement du système de gestion des déchets transitaient par elle. Mais en 2001, l'État reprend le contrôle total et direct des leviers financiers. Les transferts financiers vers les prestataires sont de nouveau assurés par les services centraux, qui font peu cas des avis émis par les services techniques municipaux sur le travail des prestataires. Sur le plan opérationnel, la SOVOG se positionne comme le principal maître d'œuvre, au détriment de la Commune de Libreville. Cette entreprise sert désormais d'intermédiaire entre l'État et le secteur privé. Elle se charge de sélectionner, pour le compte de l'État, les Petites et Moyennes Entreprises devant assurer le ramassage des déchets dans les quartiers et s'occupe également de leur contrôle et de leur rémunération. Enfin, la nouvelle politique prévoit qu'une partie des dépenses liées à la collecte des déchets doit être supportée par les populations, sur la base d'une redevance que la municipalité doit collecter et transférer vers la SOVOG. Cette subordination de la municipalité à un opérateur privé est l'une des principales raisons pour lesquelles les autorités communales ont contesté la réforme de 2001.

*

En conclusion, cette analyse de la gouvernance urbaine, menée à partir de la gestion des déchets, nous a permis de porter un autre regard sur la question des pouvoirs dans la ville gabonaise, domaine dans lequel les analyses se sont, pendant très longtemps, et à juste titre, uniquement focalisées sur le pouvoir écrasant, voire exclusif d'autorités centrales autocratiques. Ainsi, on a pu dessiner quelques évolutions en matière d'architecture institutionnelle dans la gestion urbaine depuis les années 1990. Ces évolutions, certes timides,

montraient une relative et progressive affirmation du pouvoir communal dans l'écheveau décisionnel au niveau urbain. Toutefois, les processus récents montrent l'hésitation, voire la résistance, des élites nationales à opérer une transformation radicale et profonde du mode de gouvernement des villes. L'État, dont le pouvoir dans la gestion de la capitale semblait devoir s'accommoder de la montée en puissance des autorités locales élues, a instrumentalisé l'implication du secteur privé pour amoindrir le pouvoir des élus locaux. Ainsi, à Libreville, dans le domaine des déchets – et cela est aussi vrai dans les domaines de l'eau et de l'électricité – les timides évolutions gestionnaires profitent peu aux élus locaux. Le modèle de gouvernement urbain que révèlent ces analyses semble prendre la forme d'une coalition entre de grandes entreprises privées et des élites politiques nationales, désireuses de garder le contrôle de la gestion urbaine.

Bibliographie

Adégika F., 2002 - Étude sur la mise en place d'un système pérenne de collecte et de valorisation des déchets solides urbains. Libreville : Ministère de l'Économie forestière, des Eaux, de la Pêche, chargé de l'Environnement.

Auracher T., 2001 - Le Gabon, une démocratie bloquée. Paris : L'Harmattan. Dorier-Apprill E., 2003 - Société et environnement dans les villes africaines: entre ancrages territoriaux et mondialisation. Paris : Habilitation à diriger des recherches, Université de Paris 1.

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

Le Galès P., 2004 - La gouvernance. In : Boussanguet L. *et al. - Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Institut d'Études Politiques, p. 242-249.

Mboumba, A., 2008 - La gestion des déchets solides à Libreville (Gabon). Espace urbain, dynamiques institutionnelles et pratiques citadines. Paris : Thèse de doctorat en géographie, Université Paris X.

Ntoutoum-Emane J.-F., 1996 - *La décentralisation et le développement.* Libreville : Multipress.

Nzé-Guema F., 1998 - L'État au Gabon de 1929 à 1990: le partage institutionnel du pouvoir. Paris : L'Harmattan.

Obam-Ngua P., 1994 - *La mairie au Gabon: enjeux et perspectives*. Reims : Université de Reims.

Osmont A. *et al.*, 2008 - La gouvernance urbaine dans tous ses états. Analyses et propositions du Groupe de réflexion sur la gouvernance urbaine. Paris-Libreville : GEMDEV-AMODEV.

Pourtier R., 1989 - Le Gabon: État et développement. Paris : l'Harmattan.

République gabonaise. Ministère du Plan, Libreville, 1975 - Projet d'assainissement de la ville de Libreville. Plan directeur « déchets solides ». Libreville : Bureau Rhein Ruhr Ingenieur GmbH.

République gabonaise. Ministère de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, 2001 - Projet d'Ajustement et de Planification des Secteurs Urbains et des Transports (PAPSUT). Volume : « La gestion de l'environnement urbain ». Libreville : Ministère de la Planification et de l'Aménagement du Territoire.



La gouvernance est devenue un terme récurrent pour analyser les mutations qui touchent aux modes de gouvernement des sociétés, à toutes les échelles géographiques. Accompagnant les discours sur le retrait de l'État, la notion a été introduite dans les pays du Sud par les bailleurs de fonds et imposée comme mode de gestion devant permettre une plus grande pluralité d'acteurs dans la prise de décision, en particulier en matière de gestion urbaine. Ainsi, au Gabon comme ailleurs, l'idée a suscité ou accompagné des évolutions dans l'administration des villes. Le cas de Libreville, étudié ici à partir de la gestion des ordures ménagères, illustre certaines de ces évolutions, en particulier l'association croissante du secteur privé dans la gestion des services de base. Mais ce texte, fruit d'un minutieux travail de terrain, met aussi en lumière le décalage entre les discours et la réalité ; il révèle en particulier la manière dont les élites politiques nationales freinent les velléités d'affirmation des autorités municipales.

Mots-clés: Gabon, Libreville, gestion urbaine, déchets ménagers.



The difficult transformation of urban government in Gabon : the waste management in Libreville

The gouvernance became a recurrent term to analyse the transformations which touch modes of societies' government, all geographical steps. Accompanying speeches on the contraction of the State, in the developing countries of the South World, numerous backers have imposed modes of urban management. So, in Gabon as elsewhere, these views are provoked or accompanied with evolutions in the administration of cities. The case of Libreville, studied from the management of the domestic garbage, illustrates some of these mutations, particularly the growing association of the area deprived in the management of basic services. But this text, fruit of a detailed job of ground, also highlights gap between speeches and reality; it reveals particularly the way of national political elites to slow down vague desires of affirmation of local authorities.

Keywords: Gabon, Libreville, urban management, urban waste.