

# Les options de la réforme des services publics au Gabon (1974-2002) : velléités de modernisation de la gouvernance dans l'administration

Fabrice NFOULE MBA  
Chercheur à l'IRSH

---

## Résumé

De 1974 à 2002, les services publics participaient d'une gouvernance gagnant, dans le cas du Gabon, à se moderniser profondément. Or l'éclatement et/ou le regroupement des services édifiaient sur le fait que les réformes orchestrées dans ce dessein, pêchaient par leurs caractères sporadiques et très sectoriels. Traduisant un véritable manque d'ambition et de souffle, elles épargnaient de multiples secteurs administratifs pourtant en demande de modernisation. Cela en réduisait grandement la portée et les apparentaient plus à des velléités. Une absence de vision générale handicapait donc la modernisation de l'administration et en parasitait la gouvernance.

## Mots-clés

Gouvernance - Services Publics - Modernisation - Administration - Réforme - Gabon.

## Abstract

From 1974 to 2002, public services were part of winning governance, in the case of Gabon, modernize deeply. But the collapse and / or consolidation of services that were building on the reforms orchestrated for this purpose, fished in character and very sporadic sector. Reflecting a true lack of ambition and breath, they spared yet many administrative sectors in application modernization. This greatly reduced in scope and more akin to the inclinations. A general lack of vision so crippled the modernization of administration and governance parasitized.

## Keywords

Governance - Public services - Modernization - Administration - Reform — Gabon.



## Introduction

Au milieu des années quatre-vingt, la crise de l'État providence issu des indépendances questionnait les choix opérés en matière de gouvernance en Afrique. À l'instar de ses homologues du continent, en proie aux difficultés économiques, politiques et sociales, la gestion publique au Gabon s'accommoda alors des réformes dans l'optique d'une « bonne gouvernance ». Celle-ci était censée moderniser l'État (Calamé 1997) et un ensemble d'institutions, dont l'administration. Or les évolutions constatées à l'orée des années quatre-vingt-dix, dans cette institution, privilégiaient l'assainissement des finances et autres réductions des dépenses. Cela était d'autant limitatif qu'au-delà des anomalies budgétaires, la gouvernance administrative au Gabon dévoilait, entre autres maux, une confusion dans la définition des missions et la répartition des services. Le secteur du recouvrement de l'impôt était, entre autres, emblématique de cette situation, notamment entre 1974 et 2002. En effet, l'érection des services du Domaine en secrétariat d'Etat, en 1974, puis en ministère des Domaines, en 1975, déposséda le ministère des Finances d'une partie de ses missions. La mise en place de ce nouveau département ministériel suscita la création de plusieurs entités techniques vouées au traitement des questions en rapport avec les impôts. Si cette configuration multiple se justifiait amplement de par l'existence d'un ministère des Domaines autonome, celle-ci devint particulièrement handicapante au moment de la rétrocession des prérogatives fiscales au ministère des Finances en 1991. De la suppression du ministère des Domaines et de la récupération de ses compétences par le ministère des Finances, s'ensuivait une confusion générée par l'éparpillement des services fiscaux à l'intérieur d'un même ministère. Ce phénomène ne prit fin qu'en 2002 qu'avec la création d'une grande Direction générale des impôts (DGI). Il en résultait une rationalisation du recouvrement, mais aussi, et plus largement, une consécration du regroupement des services administratifs aux missions analogues

comme étant une tendance lourde dans la modernisation de la gouvernance administrative au Gabon.

Cette étude ambitionne d'interroger la portée des réformes entreprises dans le dessein de moderniser la gouvernance des services publics au Gabon de 1974 à 2002. Il s'agit d'analyser les véritables ambitions de l'éclatement, puis/ou du regroupement des services orchestrés pour rationaliser la gestion et le fonctionnement de l'administration et y promouvoir une «bonne gouvernance». Indexant une absence de vision générale, matérialisée par un cantonnement sectoriel, l'analyse postule une approche reléguant le processus réformiste ainsi identifié au stade de «velléités» écartant des pans entiers de la gouvernance administrative pourtant en manque de modernisation. Aussi, après avoir fixé le contenu et l'évolution dans l'appropriation du concept de «bonne gouvernance» en Afrique en général et au Gabon en particulier, l'analyse s'appesantira-t-elle sur les réformes prônant un éparpillement et/ou un regroupement des services de 1974 à 2002.

## **A - De « la bonne gouvernance »**

D'origine anglo-saxonne, la «bonne gouvernance» pouvait être perçue en tant que concept managérial participant des réformes visant des transformations structurelles dans les organisations publiques ou privées (Campbell et *al.* 2000). L'objectif était d'en obtenir de meilleurs rendements. Cette dimension de la gouvernance faisait particulièrement actualité en Afrique au milieu des années quatre-vingt dans un contexte de crise de l'État providence hérité des indépendances dont il fallait recentrer les missions et redéfinir le profil. Pourtant, elle revêtait d'abord une connotation essentiellement économique et financière avant que d'englober les autres volets de la gestion publique.

### **1 - La résonance économique financière**

Sous la houlette des institutions de Bretton Woods, la redéfinition du rôle de l'État, essentiellement en matière économique, appa-

raissait comme une mesure préférentielle de sortie de crise<sup>1</sup>. Aussi, la libéralisation des économies, illustrée par les privatisations des entreprises publiques, les déréglementations et autres restructurations, fut-elle conseillée aux États africains en proie aux difficultés économiques et sociales. Dans ce contexte, perçus comme dépositaires de l'orthodoxie financière, plusieurs banquiers et financiers de renom international, mais surtout sous régional, accédaient aux commandes de nombreux gouvernements africains au début des années quatre-vingt-dix. Cette lecture, purement économique, établissait techniquement « la bonne gouvernance » comme participant avant tout d'une excellente gestion financière<sup>2</sup>. Pour les États en voie de développement, alors en quête de la bienveillance financière internationale, la forte prégnance comptable de la « bonne gouvernance » se traduisait par une stricte application des Programmes d'ajustements structurels (PAS). Ceux-ci ciblaient l'assainissement du cadre macro-économique, la restauration des équilibres financiers... Cette perception de la gouvernance commandait aux États de réduire les budgets de fonctionnement et d'investissement, mais aussi le coût des personnels publics. Dans l'administration gabonaise, ces préoccupations inspiraient la limitation des recrutements aux lauréats des grandes écoles nationales et le gèle des beaux administratifs dès 1987. La suppression de plusieurs avantages pécuniaires aux fonctionnaires participait également de cette perspective. L'abrogation des bonifications d'échelons et d'indices naguère accordées aux cadres supérieurs, présentant des qualifications au-delà des standards de recrutement, constituait également l'une des manifestations de cette logique budgétaire. Ainsi, avec le statut de la fonction publique de 1991<sup>3</sup>, ces qualifications faisaient dorénavant l'objet de primes de spécialisation

---

<sup>1</sup> Le FMI et la bonne gouvernance, fiche technique du Département des Relations Extérieures du FMI, le 5 avril 2010, [www.imf.org/external/np/excr/factc/free/gouf.htm](http://www.imf.org/external/np/excr/factc/free/gouf.htm). Consulté le 10 avril 2010.

<sup>2</sup> « Enjeux et perspectives nouvelles de la Gouvernance en Afrique dans le contexte de la mondialisation », Communication du Pr. Jacques Mariel Nzouankeu, Secrétaire permanent de l'OFPA (Observatoire des fonctions publiques africaines), Cotonou, Séminaire régional de l'OFPA sur la Gouvernance au Sud du 09 au 11 juillet 2002.

<sup>3</sup> Loi n° 8/91 du 26 septembre 1991 portant statut général des fonctionnaires, JHIAL, n° spécial, p. 125-132.

très modestes en termes d'émoluments. Ceux-ci, en spécifiant la rémunération de ces catégories d'agents publics, l'atténuaient aussi considérablement. Il s'ensuivait, pour l'État, une diminution de la masse salariale donc des économies substantielles. Ces desseins de « salubrité » en matières économiques et financières valaient tout aussi bien pour les autres dimensions de la gestion publique.

## 2 - L'élargissement du concept

La « bonne gouvernance » équivalait aussi à une excellente et transparente gestion publique. Particulièrement encensée par les Nations Unies et plusieurs agences de développement, cette perception intégraient bien sûr les aspects économiques et financiers, mais encore les éléments politiques, juridiques et administratifs... Dans cette optique, la « bonne gouvernance » concernait tout aussi bien les questions de démocratie, de respect des droits de l'Homme que de crédibilité de l'appareil judiciaire et de déontologie dans l'action publique, etc. À l'échelle de l'État, il s'agissait d'induire de profondes mutations dans la manière d'assumer ses fonctions en démocratisant ses mécanismes de régulation, mais également d'impulsion (Calamé 2003). En Afrique, la prise en compte de cette conception produisait une « décongestion autocratique » de la gestion publique. Ainsi les processus de démocratisation esquissés au début des années quatre-vingt-dix répondaient-ils aux exigences de pluralisme politique, de liberté d'expression et de promotion de droits divers. Au Gabon, en plus de la réinstauration du multipartisme, cela se concrétisait, entre autres, par l'introduction d'une Charte nationale des libertés fondamentales (CNLF)<sup>4</sup> dans le préambule de la constitution, la création d'une Cour constitutionnelle, mais également par l'amplification des droits syndicaux et associatifs<sup>4</sup> ... Dans cette optique, s'enquérir de « bonne gouvernance » impliquait une attention particulière sur l'aptitude de l'État à administrer au mieux et équitablement la société. Cela conférerait à toute entreprise de

<sup>4</sup> Loi n° 3/91 du 26 mars 1991 modifiée par la loi n° 01/94 du 18 mars 1994, la loi n° 18/95 du 29 septembre 1995, la loi n° 1/97 du 22 avril 1997 et la loi n° 14/2000 du 11 octobre 2000 portant Constitution de la République gabonaise.

modernisation, en matière de gouvernance de l'appareil étatique, l'ambition de suggérer des mesures permettant d'orienter ses différentes composantes ou structures de sorte que leur efficacité fut maximale. En l'occurrence, l'administration gabonaise représentait un espace de prédilection où une gouvernance nouvelle et efficace s'imposait. Cela était d'autant important, qu'en l'occurrence et après l'indépendance, elle opta résolument pour une centralisation parfois exacerbée.

### **3 - Le choix du « centralisme » administratif**

À l'instar de ses homologues d'Afrique francophone, la gouvernance administrative au Gabon dévoilait un centralisme bureaucratique assez accentué. Aussi, la gestion d'une panoplie de services périphériques orchestrés depuis le « centre » était-elle particulièrement de mise. Incarné par une prééminence des autorités politiques, d'une part, et d'un nombre restreint de services centraux, d'autre part, ce « centre » déployait un large éventail de compétences et autres prérogatives (Nze Nguema 1998 : 27-30). Il lui incombait de dicter des instructions aux échelons techniques et administratifs inférieurs. Le legs colonial, en tant qu'archétype, et le mimétisme institutionnel, comme option de gouvernance administrative, expliquaient cette situation.

En matière de legs, les services publics gabonais émanaient de l'ancienne structure bureaucratique, très centralisée, de la fédération de l'Afrique équatoriale française (A.E.F). Aux derniers moments de la décolonisation, ils se matérialisaient par l'existence de grandes directions techniques fédérales canalisant les activités des services des travaux routiers<sup>5</sup>, des affaires politiques, administratives et sociales, des affaires militaires et judiciaires, mais encore de la santé, de l'enseignement<sup>6</sup> et du personnel<sup>7</sup>. Ces entités fédérales distillaient des directives

<sup>5</sup>. Article 3 de l'arrêté du 3 janvier 1953 portant réorganisation des services des travaux publics de l'AEF, JOAEF du 28 janvier 1953, p. 232.

<sup>6</sup>. Circulaire n° 241 du 23 mars 1953 portant réorganisation des grandes directions techniques de la fédération de l'AEF, JOAEF du 3 avril 1953, p. 325.

<sup>7</sup>. Arrêté du 3 janvier 1953 fixant les attributions et l'organisation générale de la direction du Personnel, de la Législation et du Contentieux, JOAEF du 28 janvier 1953, p. 220.

que les différents services territoriaux appliquaient, plus ou moins. Par mimétisme, cet aspect jacobin, aux forts relents centralisateurs, imprégna considérablement les services publics au Gabon après l'indépendance. Cette centralisation administrative révéla un certain nombre de limites, notamment la lenteur et la lourdeur dans la prise de décision entre un « centre » sans cesse déconnecté et élitiste, d'un côté, et une « périphérie » toujours plus lointaine et procédurière, de l'autre. À titre d'illustration, la procédure d'obtention d'un titre foncier nécessita plus d'une centaine de signatures dont autant d'échelons administratifs à franchir pour un dossier dans une temporalité minimum de cinq ans. Aussi, un processus réformiste postula-t-il la modernisation de la gouvernance en suggérant deux options : l'éclatement et le regroupement des services.

## **B - Les options de la réforme des services publics de 1974 à 2002**

La réforme des services publics interrogeait les paradigmes d'autorité ou de décision, mais aussi de contrôle dans les services publics (Sedjari 2004). En l'occurrence, il apparaissait que le Gabon privilégia alternativement et/ou simultanément deux logiques diamétralement opposées. L'une, particulièrement « extensible », et l'autre, assurément restreinte.

### **1 - L'extension institutionnelle**

La logique « extensible » s'appuyait sur un élargissement continu de la sphère institutionnelle publique et parapublique. Elle répondait aux nécessités de régulation politique poursuivant la satisfaction d'une élite diplômée et/ou partisane toujours plus nombreuse et vorace. La configuration institutionnelle très étendue, de 1991 à 2000, était emblématique de ce phénomène. Cette période était véritablement prolifique dans la mise en place d'organismes de régulation et/ou d'animation de



la vie politique et publique. Suggérés et inspirés par la commission des institutions de la Conférence nationale du 23 mars au 19 avril 1990<sup>8</sup>, la Cour constitutionnelle (CC), le Conseil national de la communication (CNC) et le Conseil national pour la démocratie (CND)<sup>9</sup>, vinrent enrichir un espace politique déjà étoffé. Entérinées par diverses modifications constitutionnelles<sup>10</sup>, d'autres institutions comme le Sénat et la vice-présidence de la République (VPR) s'agrégèrent à la présidence de la République, à la Primature, mais aussi à l'Assemblée nationale et au Conseil économique et social (CES). À ces institutions constitutionnelles, s'ajouta une cohorte d'organisations de régulation politique et économique telles que, la Chambre de commerce, d'industrie, d'agriculture et des mines (CCIAM), le médiateur de la République et la Grande chancellerie des ordres nationaux (GCON) qui, avec nombre d'organes publics, participaient de l'extension et de l'originalité de l'espace institutionnel gabonais. Ces institutions composaient avec une tradition de gouvernements pléthoriques en effectifs et extrêmement « généreux » en strapontins ministériels des plus régaliens ou techniques aux plus honorifiques, voire superfétatoires<sup>11</sup>. L'animation de ce vaste cadre institutionnel occasionnait une large « absorption » des cadres de divers horizons politiques, techniques et administratifs. Cette manipulation de l'espace institutionnel à l'aune des exigences politiques, carriéristes et autres se répercutait dans l'administration par un « éparpillement » des services.

---

<sup>8</sup>. Décret n° 00346/PR relatif à la Conférence nationale, L'Union du 18 mars 1990, p. 2.

<sup>9</sup>. Rapport du 21/04/90 de la Commission sur les institutions de la République de la Conférence nationale (RCIRCN), p. 1-6, Bibliothèque privée de Victor Auguste DJA-BOUENI, ancien député et rapporteur de la Conférence nationale du Gabon du 23 mars au 19 avril 1990.

<sup>10</sup>. Loi n° 3/91 du 26 mars 1991 modifiée par la loi n° 01/94 du 18 mars 1994, la loi n° 18/95 du 29 septembre 1995, la loi n° 1/97 du 22 avril 1997 et la loi n° 14/2000 du 11 octobre 2000 portant Constitution de la République gabonaise.

<sup>11</sup>. Cette analyse sur la prodigalité des fonctions ministérielles s'appuie sur une nomenclature émanant de la composition du gouvernement formé le 26 janvier et remanié le 10 février 1999. Voir [www.afrique-express.com/archive/CENTRALE/gabon/gabon-home.htm](http://www.afrique-express.com/archive/CENTRALE/gabon/gabon-home.htm), consulté le 23 septembre 2010.

## 2 - La dispersion des services publics

Au plan politique, il ressortait que l'extension de l'espace institutionnel public constitua une option de gouvernance clairement assumée. Aussi, l'érection systématique de plusieurs directions générales, agences, programmes ou hauts commissariats en secrétariats d'État, puis/ou en ministères pleins élargissait-il indéfiniment l'espace gouvernemental. Très efficace dans la canalisation et la satisfaction de certaines clientèles, il n'en demeurait pas moins que les (re)déploiements administratifs alors suscités accentuèrent la « dispersion » des services publics. Cette boulimie techno bureaucratique engendrait un lourd appareil administratif. Le Gabon se retrouvait alors avec une floraison bureaucratique aux prérogatives parfois mal définies. Plutôt que d'apporter de l'efficacité, il en découlait une confusion dans la mesure où l'on multipliait les intermédiaires aux compétences s'imbriquant parfois les unes aux autres. L'administration devenait, à terme, inefficace dans l'accomplissement de ses missions. Son organisation dévoilait alors une myriade de fonctions et un gonflement continu des personnels. Le processus décisionnel s'en retrouvait extrêmement complexifié. Participant de la restriction, le regroupement des services s'inscrivait dans une toute autre logique.

## 3 - Le regroupement des services

La multitude des entités administratives aux attributions similaires constituait, entre autres, une entrave au fonctionnement normal des services publics. L'intervention de trop nombreux entremetteurs disséminés dans l'appareil administratif ankylosait la chaîne de commandement. Il s'ensuivait une « i-responsabilisation » généralisée accompagnée des délais et procédures à rallonge. Dans une logique restreinte, le regroupement des services se présentait comme une réforme salutaire. À cet effet, les évolutions constatées dans le domaine de la perception des impôts, du milieu des années quatre-vingt au début des années deux mille, représentaient un cas pratique extrêmement intéressant.

En effet, la restructuration du recouvrement au Gabon intervint en 2002 avec la création d'une grande Direction générale des impôts (DGI)<sup>12</sup> rattachée au ministère de l'Économie et des Finances. Ce nouvel attelage technique hérita des missions autrefois dévolues à l'ancienne Direction générale des contributions directes et indirectes (DGCDI) et à l'ex-Direction générale des domaines, de l'enregistrement et du timbre (DGDEI) adjointes au Commissariat général chargé de la conservation de la propriété foncière et des hypothèques (CGCPFH). Il s'agit, dans le domaine du recouvrement, de l'épilogue d'un émiettement des services et des compétences largement appliqué dans les années soixante-dix. La création d'un secrétariat d'État, chargé des Domaines, en 1974, puis d'un ministère des Domaines autonome, en 1975, amputa le ministère des Finances d'une partie de ses missions. Le recouvrement des impôts releva désormais du département ministériel nouvellement créé. Cette dépossession s'accroissait avec le rattachement des Douanes et les Droits indirectes à ce nouveau département<sup>13</sup>. Ancien dépositaire des dites attributions, le ministère des Finances fut quasi disqualifié non seulement dans le recouvrement des impôts, mais également dans la fiscalité douanière. Cependant, avec le temps, cette situation fit long feu. Dès le début des années quatre-vingt-dix, force était d'observer un certain nombre de rétrocessions consistant, pour les « Finances », en la récupération de plusieurs prérogatives fiscales naguère éparses dans l'espace gouvernemental et administratif. Après maintes pérégrinations, les services des domaines et assimilés regagnèrent leur « maison mère<sup>14</sup> ». Bien qu'érigée en commissariat général<sup>15</sup> et d'abord rattachée à la présidence de la Répu-

---

<sup>12</sup> Décret n° 001139/PR/MEFPG portant création, attributions et organisation de la direction générale des impôts.

<sup>13</sup> Décret n° 1771/PR/MDCUDM du 04 novembre 1985 portant attributions et organisation du ministère des Domaines, du Cadastre et de l'Urbanisme, chargé du Droit de la mer.

<sup>14</sup> Décret n° 1897/PR/MINECOFIN-PART du 28 décembre 1990 portant rattachement de la direction générale des domaines, de l'enregistrement et du timbre au ministère des Finances, du Budget et des Participations.

<sup>15</sup> Décret n° 1771/PR du 3 décembre 1990 portant création d'un commissariat général chargé de la conservation de la propriété foncière et des hypothèques.

blique, la Conservation de la propriété foncière et des hypothèques (CPFH) finit par subir le même sort. Pour autant, la dispersion des services et des compétences n'était pas achevée dans ce secteur. À l'intérieur même du ministère des Finances, plusieurs services assignés aux missions, en définitive, très analogues se concurrençaient. Dans le seul recouvrement, on retrouvait la CGCPFH, la DGDET et la DGCDI. Aussi la restructuration administrative convoquait-elle un regroupement des services dont les missions présentaient, certes des nuances, mais aussi et surtout de fortes ressemblances. Entamé au milieu des années quatre-vingt-dix, ce processus prit fin en 2002 avec la dilution de l'ensemble des services du recouvrement au sein d'une grande DGI. Les usagers disposaient ainsi d'un guichet unique pour leurs opérations tandis que l'administration coordonnait et contrôlait mieux son action. Pourtant, si les regroupements administratifs rationalisaient des domaines comme le recouvrement des impôts et la fiscalité..., ils n'en demeuraient pas moins très isolés, voire marginaux. En matière de gouvernance, cela en atténuait non seulement les effets, mais également l'efficacité.

#### 4 - Le manque d'ambition réformiste

Du fait d'un manque d'ambition, la modernisation prônée par le regroupement des services demeurait au stade de simple aspiration. « La dispersion administrative » qu'elle était censée juguler dans l'administration y restait très répandue. La multiplication et la dispersion, des officines publiques en charge du logement et de l'habitat illustraient, parmi d'autres, cet état de fait. Dans ce seul domaine, on dénombreait non seulement la Société nationale immobilière (SNI), le Fonds national de l'habitat (FNH), la Banque nationale de l'habitat (BNH), mais aussi le Compte de refinancement de l'habitat (CRH-Gabon)<sup>16</sup> et le Crédit foncier gabonais (CREFOGA). Les tutelles de ces entités vouées à la résorption du problème de l'habitat et du logement tan-

<sup>16</sup>. Décret n° 379/PR/MFEBP-P du 16 avril 1997 portant création du compte de refinancement de l'habitat au Gabon (CRH-Gabon) et fixant les modalités de son fonctionnement et de sa gestion, JHIAL du 28 novembre 1998, p. 226-228.

guaient entre le ministère de l'Habitat, celui des Finances, la Primature ou la présidence de la République. Sur le terrain, les actions de ces structures se confondaient, mais concurrençaient et affaiblissaient surtout les services techniques du département ministériel de l'Habitat et de l'Urbanisme. Ce ministère était privé d'un pan important de ses missions et moyens. Il en résultait une incapacité à matérialiser une véritable politique publique du logement et de l'habitat. La forte corrélation des compétences et des missions de ces entités plaidait pour un regroupement sous la tutelle directe et unique du ministère de l'Habitat. Une telle correction dans le secteur de l'habitat et bien d'autres suggéra une évolution en profondeur de l'administration. Or en ne ciblant que certains secteurs, notamment une partie seulement des régies financières, les regroupements en écartaient plusieurs autres. Ce cantonnement sectoriel ramollissait considérablement l'impact de la réforme. Par ailleurs, l'ambition de moderniser l'administration, sous l'angle des regroupements des services, ne paraissait pas véritablement assumée.

## **5 - L'indécision entre deux options**

L'éclatement des services ne semblait nullement abandonné. Dans les faits, la gouvernance administrative s'accommodait bien de la cohabitation de deux options : l'éparpillement et le regroupement des services. Entre les deux, le choix n'était pas clairement établi. En effet, au moment où le recouvrement amorçait un regroupement, les exigences de la rationalisation administrative imprimaient une trajectoire contraire à d'autres régies financières. En 1979, la dislocation de la grande direction générale des Finances<sup>17</sup> suscitait la création de deux directions générales : le Budget et le Contrôle financier. Alors que la Direction générale du Budget (DGB) nouvellement créée déclinait une organisation centralisée, le contrôle financier optait plutôt pour une déconcentration. Au départ très centralisé avec des services regroupés

---

<sup>17</sup>. Décret n° 00300/PR/MINECOFIN du 4 avril 1979 modifiant le décret n°1207/PR/MINECOFIN du 17 novembre 1977 portant organisation et attributions du Ministère des Finances, du Budget et de la Privatisation.

au sein d'une direction générale à l'intérieur même du ministère des Finances, le Contrôle financier se déploiera vers plusieurs ministères, institutions constitutionnelles, agences et sociétés étatiques et autres missions diplomatiques. Il présentait alors une armature comprenant des services centraux et un certain nombre de services délocalisés ou extérieurs. Les nécessités d'assainir la gestion des finances publiques, mais également d'accentuer la lutte contre les dépassements et autres gaspillages des crédits commandaient donc un éclatement des services du Contrôle financier. De même que l'ancienne Direction générale des Finances (DGF), cette déconcentration des services du contrôle financier renseignait sur la réalité, qu'en matière de modernisation de la gouvernance, le regroupement des services n'était pas la panacée. Valable et bénéfique dans certains secteurs, en l'occurrence les impôts et le budget, il ne se justifiait pas partout.

Des fusions et absorptions des services « ciblée » et « justifiée » devaient prétexter la mise en place des grands pôles de compétences dans plusieurs secteurs, notamment le budget, la solde et la fonction publique, mais aussi la santé, les affaires sociales et l'hygiène publique tout comme l'éducation nationale, l'enseignement supérieur et la recherche, etc. Disposant de plus d'équipements, d'infrastructures et de personnels, l'idée était que ceux-ci remplissent mieux leurs missions. Aussi, en sus des régies financières, de nombreuses administrations ou agences publiques nécessitaient-elles de se regrouper et /ou de rejoindre leurs véritables tutelles ministérielles et administratives. Cependant, dans d'autres secteurs comme les collectivités locales, l'énergie..., une déconcentration-décentralisation des services se justifiait amplement. En cela, il était manifeste que la réponse de l'État aux enjeux d'une réforme de la gouvernance dans la fonction publique, entre 1974 et 2002, correspondît, plutôt, à une velléité de modernisation.

## **Conclusion : une vellété de modernisation**

Il ressort que, de 1974 à 2002, la gouvernance administrative au Gabon a souffert de la dispersion des services publics aux vocations et missions similaires. Participant d'un émiettement des compétences et autres prérogatives, cette situation a entravé la modernisation de l'administration et contrarié sa «bonne gouvernance». Les réformes orchestrées pour y remédier, bien qu'efficaces dans certains secteurs isolés, s'apparentaient plus à des vellétés quant à la modernisation de la gouvernance administrative en général. Oscillant entre le regroupement et/ou l'éclatement des services, sans jamais véritablement se déterminer, elles n'eurent pas les effets escomptés.

Il est à regretter l'alignement du processus réformiste sur des considérations exclusivement financières. Cette posture en a considérablement minoré l'impact. Une vision plus large l'aurait amené à interroger, et donc à mieux réformer et moderniser les services publics. Des pans entiers de la gouvernance administrative ont donc échappé à la réforme par manque d'ambition. Cela est d'autant dommageable que les dispositifs de prise de décision, le rôle des échelons administratifs chargés de matérialiser les politiques publiques, la rationalisation administrative, les mécanismes d'évaluation, la gestion des ressources humaines... nécessitaient d'être plus profondément questionnés. De telles perspectives auraient permis de corriger les anomalies constatées et ainsi d'en moderniser véritablement la gouvernance.

## **Sources**

\*Textes réglementaires et juridiques

— Arrêté du 3 janvier 1953 portant réorganisation des services des travaux publics de l'AEF, JOAEF du 28 janvier 1953, p. 232.

— Arrêté du 3 janvier 1953 fixant les attributions et l'organisation générale de la direction du Personnel, de la Législation et du Contentieux, JOAEF du 28 janvier 1953.

— Circulaire n° 241 du 23 mars 1953 portant réorganisation des grandes directions techniques de la fédération de l'AEF, JOAEF du 3 avril

1953, p. 325.

— Loi n° 24/63 du 31 mai 1963 portant statut général de la fonction publique, JORG du 1er juillet 1963, p. 513-522.

— Loi n° 9/67 du 16 juin 1967 portant statut général des fonctionnaires, JORG du 15 juillet 1967, p. 475-485.

— Décret n° 807/ PR-MENSC portant création d'un secrétariat général au ministère de l'Éducation nationale et ses attributions, JORG du 11 novembre 1968.

— Décret n° 125/ PR portant création d'un secrétariat général au ministère des Finances et du Budget et en fixant les attributions, JORG du 6 février 1969.

— Décret n° 00224/ PR portant création d'une commission générale à l'information et désignant son titulaire, JORG du 12 mai 1971.

— Décret n° 00300/PR/MINECOFIN du 4 avril 1979 modifiant le décret n° 1207/PR/MINECOFIN du 17 novembre 1977 portant organisation et attributions du Ministère des Finances, du Budget et de la Privatisation.

— Loi n° 2/81 du 8 juin 1981 portant statut général des fonctionnaires, JHIAL, n° spécial, p. 75-82.

— Décret n° 1771/PR/MDCUDM du 04 novembre 1985 portant attributions et organisation du ministère des Domaines, du Cadastre et de l'Urbanisme, chargé du Droit de la mer.

— Décret n° 00346/PR relatif à la Conférence nationale, L'Union du 18 mars 1990.

— Décret n° 1771/PR du 3 décembre 1990 portant création d'un commissariat général chargé de la conservation de la propriété foncière et des hypothèques.

— Décret n° 1897/PR/MINECOFIN-PART du 28 décembre 1990 portant rattachement de la direction générale des domaines, de l'enregistrement et du timbre au ministère des Finances, du Budget et des Participations.

— Loi n° 3/91 du 26 mars 1991 modifiée par la loi n° 01/94 du 18 mars 1994, la loi n° 18/95 du 29 septembre 1995, la loi n° 1/97 du 22 avril 1997 et la loi n° 14/2000 du 11 octobre 2000 portant Constitution de la République gabonaise.

— Loi n° 8/91 du 26 septembre 1991 portant statut général des



fonctionnaires, JHIAL, n° spécial, p. 125-132.

— Loi n° 1/2005 du 4 février 2005 portant statut général de la fonction publique, JHIAL, n° 517 du 8 avril 2006, p. 58-67.

\*Documents numériques

— [www.afrique-express.com/archive/CENTRALE/gabon/gabon-home.htm](http://www.afrique-express.com/archive/CENTRALE/gabon/gabon-home.htm), consulté le 23 septembre 2010.

— Le FMI et la bonne gouvernance, Fiche technique du Département des Relations Extérieures du FMI, le 5 avril 2010, [www.imf.org/external/np/excr/fact/free/gouf.htm](http://www.imf.org/external/np/excr/fact/free/gouf.htm), consulté le 10 avril 2010.

\*Rapports et communications

— Rapport du 21/04/90 de la Commission sur les institutions de la République de la Conférence nationale (RCIRCNC), p. 1-6, Bibliothèque privée de Victor Auguste DJABOUENI, ancien député et rapporteur de la Conférence nationale du Gabon du 23 mars au 19 avril 1990.

— Synthèse du Rapport national sur le développement humain (RNDH) au Gabon 1998, PNUD, Libreville, juillet 1999.

— « Enjeux et perspectives nouvelles de la Gouvernance en Afrique dans le contexte de la mondialisation », Communication du Pr Jacques Mariel Nzouankeu, Secrétaire permanent de l'OFPA (Observatoire des fonctions publiques africaines), Cotonou, Séminaire régional de l'OFPA sur la Gouvernance au Sud du 09 au 11 juillet 2002.

## **Bibliographie**

AUGE A. (2003) — *La Démocratie en miettes, pour une révolution de la gouvernance*. Descartes et cie / Charles Léopold Mayer.

CALAME P. (1997) — *L'État au cœur, le meccano de la gouvernance*. Charles Léopold Mayer.

CAMPBELL B., Crépeau F. et Lamarche L. (2000) — Gouvernance, réformes institutionnelles et émergence de nouveaux cadres normatifs dans les domaines social, politique et environnemental. *Ca-*

hiers du Centre d'études sur le droit international et mondialisation (CEDIM), université du Québec à Montréal.

NZE NGUEMA F-P. (1998) — *L'État au Gabon de 1929 à 1990 : Le partage institutionnel du pouvoir*. Paris, L'harmattan.

SEDJARI A. (2004) — *Administration, gouvernance et décision publique*. Paris, l'Harmattan.

---

## **Fabrice NFOULE MBA**

Dr en Histoire

Chercheur en histoire de l'administration  
Observatoire des dynamiques historiques et l'analyse des institutions et des politiques  
publiques (ODHAIP)  
Institut de Recherche en Sciences Humaines (IRSH)  
Bp 846 IRSH  
Libreville - Gabon  
E-mail: fabrice.nfoule@gmail.com

---